

SOSIOLOGI PERKOTAAN

Memahami Masyarakat Kota dan Problematikanya

Dr. Adon Nasrullah Jamaludin, M.Ag.

SOSIOLOGI PERKOTAAN

Memahami Masyarakat Kota dan Problematikanya

Pengantar

Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.



Penerbit CV Pustaka Setia
Bandung

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA

Pasal 113

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

SOSIOLOGI PERKOTAAN

Memahami Masyarakat Kota dan Problematikanya

ISBN 978-979-076-518-4

Cet. I: Mei 2015, 16 × 24 cm., xvi + 474 hlm.

Penulis: **Dr. Adon Nasrullah Jamaludin, M.Ag.**

Kata Pengantar: **Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**

Desain Sampul: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Montase, Layout: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan ke-2: **Mei 2017**

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. (022) 5210588, Faks. (022) 5224105

e-mail: pustaka_seti@yahoo.com

Bandung 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)

Copyright © 2015 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved.

KATA PENGANTAR

Masyarakat terdiri dari berbagai lapisan sosial yang di dalamnya terdapat beragam kelas sosial, status sosial, dan stratifikasi sosial. Hal ini menjadi pemicu lahirnya implikasi positif dan negatif untuk kelangsungan kehidupan masyarakat sendiri, terlebih kehidupan itu dibentuk oleh kompleksitas perkotaan yang tidak mampu membendung kemajuan modernisasi, industrialisasi, dan globalisasi dari semua sektor kehidupan.

Emile Durkheim mendefinisikan masyarakat sebagai kenyataan objektif kumpulan individu sebagai struktur yang saling membutuhkan, karenanya masyarakat dianggap sebagai sesuatu yang sakral. Berbeda dengan Karl Marx, yang memandang masyarakat senantiasa terdiri atas dua kelas yang saling bertentangan, memunculkan ketegangan sebagai akibat pertentangan antarkelas sosial dan akibat pembagian nilai-nilai ekonomi yang tidak merata. Pada sisi lain, masyarakat juga merupakan kelompok individu yang diorganisasikan mengikuti cara hidup tertentu. dengan realitas baru yang berkembang membentuk kepribadian yang khas bagi manusia, sehingga masyarakat sebagai satu kesatuan hidup manusia berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan terikat oleh rasa identitas bersama.

Lalu, bagaimana dengan masyarakat perkotaan? Paul B. Horton dan Chester L. Hunt (1992:139) menjelaskan bahwa kota

yang merupakan tempat transit berbagai aktivitas masyarakat dari berbagai wilayah cenderung mengalami perkembangan karena adanya perkembangan industri dan perdagangan yang menciptakan daya tarik kota. Sementara itu, perubahan teknologi dan tingginya tingkat kelahiran desa menciptakan kelebihan penduduk desa yang tidak diimbangi oleh perkembangan industri yang memadai sehingga menimbulkan urbanisasi. Bahkan, mata pencaharian bidang pertanian tidak mampu mengimbangi kenaikan penduduk, sehingga penduduk beramai-ramai pindah ke kota meskipun sulit memperoleh pekerjaan dan perumahan. Akhirnya, jumlah penduduk kota meningkat dua kali lipat.

Wilayah perkotaan bersifat konsentratif karena terdapat kecenderungan manusia dan kegiatannya untuk berkumpul di tempat yang kondisinya menyenangkan. Kecenderungan ini menyebabkan pertumbuhan kota – karena mendatangkan investor – dan menjadikan pengembangan perkotaan sebagai pusat rekreasi. Di kota pun terjadinya proses sentralisasi, yaitu terjadinya pengelompokan kegiatan ekonomi dan pelayanan jasa di dalam kota. Kompleks pusat dunia usaha merupakan contoh jelas dari sentralisasi. Orang-orang pergi bersama untuk bekerja, bermain, dan berbelanja. Setelah semua kegiatan itu usai, mereka kembali ke tempat tinggalnya di wilayah lain. Kompleks pertokoan, pabrik, dan hiburan menjadi sepi pada waktu tertentu atau pada malam hari. Adapun desentralisasi adalah kecenderungan manusia dan organisasinya untuk meninggalkan pusat kota menuju ke daerah terpencil yang tingkat kepadatan penduduknya lebih rendah dan harga tanahnya lebih murah. Peranan mobil, truk, dan tenaga listrik sangat menunjang terjadinya desentralisasi tempat kediaman, wilayah perdagangan dan kompleks industri – kecenderungan yang sangat menyulitkan tugas seseorang yang berupaya membuat diagram pola kota.

Masyarakat kota mengalami segregasi, artinya konsentrasi tipe kelompok orang atau kegiatan tertentu di wilayah tertentu. Segregasi dapat tercipta secara sukarela atau sebaliknya. Banyak kelompok imigran memisahkan diri secara sukarela karena kehidupan demikian terasa lebih menyenangkan. Invasi terjadi ketika suatu kelompok orang, organisasi, atau kegiatan baru masuk ke dalam suatu wilayah. Mereka memasuki kegiatan bisnis, menjadi pedagang

baru, dan pindah ke suatu wilayah tempat tinggal. Pada umumnya, invasi dilakukan oleh kelompok sosial yang lebih rendah terhadap wilayah kelas sosial atas. Kecenderungan invasi ini akibat dari adanya proses pertumbuhan kota. Jadi, suatu wilayah tempat tinggal yang dahulu pernah merupakan tempat tinggal mewah kemudian dimasuki oleh kelompok orang berkelas sosial satu jenjang di bawah kelas sosial para penghuni lamanya. Satu generasi setelah itu, tempat itu mungkin dimasuki lagi oleh kelompok orang yang kelas sosialnya lebih rendah satu jenjang lagi.

Secara fisik, orang-orang kota hidup dalam keramaian, tetapi secara sosial mereka hidup berjauhan. Jarak sosial merupakan akibat dari anonimitas, impersonalitas, dan heterogenitas. Perbedaan etnis merupakan salah satu bentuk heterogenitas yang memisahkan manusia dalam beberapa kelompok. Sering masing-masing kelompok tersebut tidak menyukai dan meremehkan satu sama lainnya. Perbedaan pekerjaan mungkin merupakan penyebab utama dari terjadinya jarak sosial. Berbeda dengan komunitas pertanian, masyarakat kota tidak memiliki bidang pekerjaan tertentu yang dapat memenuhi semua kepentingan bersama penduduk kota. Kota merupakan tempat konformitas luar, keberatan dalam hati, pola konsumsi yang mencolok mata, dan tempat persaingan materialitis. Hal inilah yang semakin menjauhkan hubungan antarmasyarakat.

Perkotaan dengan segala unak-uniknya, dengan seluruh peristiwa yang dialami oleh penduduknya diuraikan oleh penulis buku ini. Kehadiran buku ini tentu menambah pengembangan ilmu pengetahuan di bidang sosiologi yang menjadi literatur penting untuk mahasiswa yang mendalami kajian sosiologi. Saya menyambut baik dengan karya kolega saya ini. Semoga bermanfaat untuk semua mahasiswa dan para pembaca lainnya.

Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.

PENGANTAR PENULIS

Bismillahirrahmanirrahim,

Atas nama Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang, penulis memanjatkan puji dan syukur tiada terhingga. Berkat rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ini yang diberi judul **Sosiologi Perkotaan: Memahami Masyarakat Kota dan Problematikanya**. Buku ini adalah pengembangan dari buku dasar mata kuliah sosiologi perkotaan, sebagai salah satu mata kuliah wajib yang disajikan pada Jurusan Sosiologi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Sosiologi perkotaan adalah ilmu sosiologi yang mengkaji atau menganalisis segi-segi kehidupan bermasyarakat dalam kawasan komunitas kota (*urban*).

Buku ini dimaksudkan sebagai pengantar mahasiswa Program Studi Sosiologi yang berminat memahami masyarakat kota beserta problematikanya. Sajian materi buku ini diperoleh dari problematika kota yang paling aktual, seperti PKL, penggusuran, kemiskinan, pengangguran dan lainnya.

Kehidupan masyarakat kota sangat menarik dan terus berubah sesuai perkembangan zaman yang menyertainya, dan sosiologi perkotaan menjadi penting untuk terus mencermati perubahan dan pertumbuhan (perkembangan) tersebut. Sejarah mencatat bahwa

kehidupan masyarakat kota (*urban*) selalu banyak dikritik orang. Sejumlah persoalan kehidupan kota menyertai geliat kemajuan yang terus berjalan. Istilah "*krisis kota*" disematkan sebagai salah satu kritik terhadap keadaan kota masa kini dengan cara membandingkan dengan mitos zaman keemasan ketika kehidupan komunitas masih rukun, bersahabat, dan tanpa gangguan. Untuk itu, sosiologi perkotaan sangat menarik untuk dipelajari guna memahami masyarakat kota beserta problematikanya.

Terlepas dari kekurangan, penulis mengucapkan banyak terima kasih terutama, Dr. Beni A. Saebeni, M.Si yang telah memfasilitasi terbitnya buku ini. Kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca semua, penulis nantikan agar buku ini dapat menjadi karya terbaik. Mudah-mudahan apa yang penulis suguhkan dalam buku yang sederhana ini bermanfaat bagi semua pihak. *Simplex Veri Siggilum*, demikian sang filsuf berkata bahwa kesederhanaan adalah tanda kebenaran. Mudah-mudahan bermanfaat. Aamiin

Dr. Adon Nasrullah Jamaludin, M.Ag.

DAFTAR ISI

BAGIAN PERTAMA MASYARAKAT KOTA DAN RUANG LINGKUPNYA

BAB 1

RUANG LINGKUP MASYARAKAT	2
A. Pengantar	2
B. Pengertian Masyarakat	5
C. Mengapa Manusia Hidup Bermasyarakat.....	15
D. Perkembangan Masyarakat.....	19
E. Masyarakat Desa dan Masyarakat Kota.....	28

BAB 2

MASYARAKAT KOTA.....	
A. Pengantar	30
B. Pengertian Kota.....	32
C. Sejarah dan Perkembangan Kota.....	38
D. Fungsi Kota.....	49
E. Struktur Perkembangan Kota.. ..	51

F.	Kota Sebagai Masyarakat Modern.....	59
G.	Karakteristik Masyarakat Kota.....	69

BAB 3

POLA EKOLOGI KOTA		
A.	Pengantar.....	79
B.	Problem: Lingkungan Perkotaan.....	80
C.	Ekologi Manusia dan Sosial	81
D.	Ekologi Kota.	83
E.	Ruang Terbuka Hijau.	89
F.	Taman Kota.....	94

BAB 4

TATA RUANG KOTA.....		
A.	Pengantar	105
B.	Kota yang Defresi: Problem Tata Ruang Kota.....	106
C.	Pengertian Perencanaan, Ruang dan Tata Ruang.....	108
D.	Perencanaan Tata Ruang (<i>Spatial Planning</i>)	109
E.	Penataan Ruang Kawasan Perkotaan	114
F.	Pengembangan Wilayah.....	123
G.	Penyusunan Tata Ruang Kota..	128
H.	Kawasan Perkotaan dan Pedesaan.....	131
I.	Kawasan Budidaya Kota..	132

BAB 5

STRUKTUR PEMERINTAHAN KOTA.....		
A.	Pengantar	136
B.	Problem: <i>Good Governance</i> Sebuah Keharusan.	137
C.	Pengertian Pemerintah Daerah.....	140
D.	Pembagian Urusan Pemerintahan: Pusat dan Daerah.....	144
E.	Penyelenggara Pemerintah.....	146
F.	Kepala Daerah.....	147
G.	Perangkat daerah.....	148
H.	DPRD.....	150

I.	Pilkada.....	151
J.	Peraturan Daerah (Perda).....	156
K.	Perencanaan Pembangunan.....	163
L.	Keuangan Daerah.....	164
M.	Otonomi Daerah	166

BAGIAN KEDUA

MASYARAKAT KOTA DAN PROBLEMATIKANYA

BAB 6

KOTA DAN URBANISASI		
A.	Pengantar	177
B.	Problem: Urbanisasi Tak Terkendali (<i>over-urbanization</i>).....	178
C.	Urbanisasi dan Daya Tarik Kota..	179
D.	Kependudukan	181
E.	Urbanisasi..	187
F.	Migrasi.....	197

BAB 7

KOTA DAN MASYARAKAT INDUSTRI		
A.	Pengantar	205
B.	Industrialisasi: Proses Menjadi Masyarakat Industri.....	207
C.	Pengertian Industri dan Industrialisasi.....	209
D.	Konsep Industrialisasi.....	212
E.	Industrialisasi di Indonesia.	215
F.	Struktur Ekonomi Indonesia.....	217
G.	Perubahan Sosial Masyarakat Agraris (Desa) ke Industri (Kota).....	218

BAB 8

KOTA DAN KEMISKINAN.....		
A.	Pengantar.	224

B.	Problem: Potret Kemiskinan di Indonesia	227
C.	Pengertian Kemiskinan.....	230
D.	Indikator Kemiskinan.	235
E.	Model Perhitungan Kemiskinan.	238
F.	Penyebab Kemiskinan.....	242
G.	Ciri-Ciri Kemiskinan.	248
H.	Jenis-Jenis Kemiskinan.....	249
I.	Strategi Penanggulangan Kemiskinan	250
J.	P2KP: Model Pemberdayaan Kemiskinan di Perkotaan.....	255

BAB 9

KOTA DAN TRANSPORTASI.....

A.	Pengantar	262
B.	Problem: Kemacetan.....	263
C.	Transportasi.....	265
D.	Prasarana dan Kebutuhan Transportasi.....	275
E.	Proses Perencanaan Transportasi.....	275

BAB 10

KOTA DAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL)

A.	Pengantar	279
B.	Pengertian Sektor Formal dan Informal.....	281
C.	Ciri-ciri Sektor Informal.....	284
D.	Pengertian Pedagang Kaki Lima.....	286
E.	Karakteristik Pedagang Kaki Lima	288
F.	Pola Aktivitas Pedagang Kaki Lima	289

BAB 11

KOTA DAN ANAK JALANAN DAN GEPENG (GELANDANGAN DAN PENGEMIS).....

A.	Pengantar	298
B.	Pengertian Anak Jalanan	299
C.	Proses Terjadinya Anak Jalanan.....	305
D.	Faktor Penyebab Timbulnya Anak Jalanan	306

E.	Pengertian Gelandangan dan Pengemis	311
F.	Penyebab Masalah Sosial Gelandangan dan Pengemis.	313

BAB 12

KOTA DAN PENGANGGURAN		
A.	Pengantar	315
B.	Pengertian Pengangguran.....	318
C.	Sebab-Sebab Terjadinya Pengangguran.....	320
D.	Jenis-Jenis Pengangguran	323
E.	Hubungan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Jumlah Pengangguran.	324
F.	Dampak (Akibat) Pengangguran.	329
G.	Strategi dan Program Penanggulangan Pengangguran.	331

BAB 13

KOTA DAN PEMUKIMAN KUMUH.....		
A.	Pengantar.	335
B.	Problem: Pemukiman dan Kemiskinan.....	337
C.	Pengertian Pemukiman Kumuh.....	338
D.	Faktor Penyebab Tumbuhnya Pemukiman Kumuh	343
E.	Dampak Urbanisasi Terhadap Perkembangan Pemukiman Kumuh.	345

BAB X14

KOTA DAN KRIMINALITAS.....		
A.	Pengantar	362
B.	Pengertian Kriminologi..	365
C.	Pengertian Kejahatan.	368
D.	Faktor Penyebab Terjadinya Kejahatan.....	369
E.	Upaya Penanggulangan Kejahatan.....	374

BAB 15

KOTA DAN KENAKALAN REMAJA		
A.	Pengantar	377

B.	Pengertian Remaja	379
C.	Pengertian Kenakalan Remaja..	384
D.	Faktor Penyebab Kenakalan Remaja.....	387
E.	Bentuk-Bentuk Kenakalan Remaja.....	392
F.	Penyebab Terjadinya Kenakalan Remaja..	398
G.	Kenakalan Remaja: Tawuran Pelajar (Perkelahian Antarkelompok).....	402
H.	Kenakalan Remaja: Geng Motor.....	405
I.	Kenakalan Remaja: Narkoba.....	412
J.	Penanggulangan Kenakalan Remaja.	415

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAGIAN PERTAMA

MASYARAKAT KOTA DAN RUANG LINGKUPNYA



BAB 1

RUANG LINGKUP MASYARAKAT

*"Masyarakat terdiri atas individu-individu,
tanpa mereka tidak ada masyarakat"
(Murtadha Muthahhari)*

A. Pengantar

Dalam kajian sosial, manusia adalah makhluk yang paling unik sekaligus menarik untuk diperbincangkan. Banyak istilah yang dialamatkan untuk manusia. Ada istilah makhluk individu dan sosial; makhluk berbudaya; makhluk berpikir; *zoon politicon* (makhluk sosial yang menyukai hidup bergolongan), *social animal* atau *gregariosness* (manusia mempunyai naluri hidup untuk berkawan); *man is a social and political being* (makhluk sosial yang dikodratkan hidup dalam kebersamaan dengan sesamanya dalam masyarakat). Istilah kekinian yang berkembang adalah *manusia seutuhnya*, sebagai sosok manusia yang mencakup istilah-istilah di atas, yaitu manusia sebagai pribadi yang merupakan perwujudan manunggalnya berbagai ciri atau karakter hakiki atau sifat kodrati manusia yang seimbang antaraberbagai segi, yaitu segi individu, sosial, jasmani dan rohani, dunia dan akhirat. Harmonisasi model ini menggambarkan keselarasan hubungan antara manusia dan dirinya, manusia dengan sesama manusia, manusia dengan alam sekitar (lingkungan), dan manusia dengan Tuhannya.

Penggambaran istilah-istilah di atas menunjukkan bahwa manusia dilahirkan dan hidup tidak terpisahkan satu sama lain, melainkan berkelompok (bermasyarakat). Hidup berkelompok ini merupakan kodrat manusia dalam memenuhi kebutuhannya, serta untuk mempertahankan hidupnya, baik terhadap bahaya dari dalam maupun yang datang dari luar. Ini menunjukkan bahwa dalam diri manusia terdapat dua keinginan yang selalu melekat, yaitu keinginan untuk menyatu dengan alam lingkungannya dan keinginan untuk menyatu dengan manusia lain dalam rangka memudahkan proses hidupnya. Untuk mewujudkan keinginan tersebut dibangunnya interaksi sosial, di antara mereka.

Soerjono Soekanto (2004: 61) mengatakan interaksi sosial adalah menjadi faktor utama sekaligus menjadi syarat utama terbentuknya kehidupan sosial. Tanpa interaksi sosial, tidak mungkin ada kehidupan bersama. Interaksi adalah proses hubungan sosial atau relasi sosial (*social relation*) saat manusia saling kontak; mengenal; adaptasi (menyesuaikan diri) sikap, perilaku dan pemikiran hingga akhirnya saling mewarnai dan memengaruhi satu sama lain.

Produk interaksi sosial di atas memunculkan sistem hidup, yaitu tata hubungan yang bertujuan mengatur antarmanusia agar terjadi ketertiban dan keamanan untuk melestarikan keberlangsungan hidupnya. Produk tersebut berupa nilai dan norma (kaidah) serta peraturan hidup lainnya yang disepakati secara bersama. Apabila sistem hidup ini telah terbangun, dengan sendirinya, terbentuklah sebuah masyarakat.

Untuk membudayakan tata kelakuan menjadi aturan dan hukum bagi masyarakat dibentuklah norma dan nilai dalam masyarakat tersebut. Hal ini karena tata kelakuan mencerminkan sifat-sifat yang hidup dari kelompok manusia yang dilaksanakan sebagai alat pengawas, secara sadar maupun tidak sadar, oleh masyarakat terhadap anggota-anggotanya. Tata kelakuan, pada satu pihak memaksakan suatu perbuatan dan pada pihak lain melarangnya, sehingga secara langsung merupakan alat agar anggota masyarakat menyesuaikan perbuatannya dengan tata kelakuan tersebut.

Soerjono Soekanto (2004: 201) menjelaskan pentingnya pembudayaan tata kelakuan dalam masyarakat, yaitu sebagai berikut.

1. Tata kelakuan memberikan batas-batas pada perilaku individu. Tata kelakuan juga merupakan alat yang memerintahkan dan sekaligus melarang seorang anggota masyarakat melakukan suatu perbuatan. Dalam hal ini, setiap masyarakat mempunyai tata kelakuan masing-masing yang sering berbeda satu dengan lainnya, karena tata-kelakuan timbul dari pengalaman masyarakat yang berbeda-beda.
2. Tata kelakuan mengidentifikasi individu dengan kelompoknya. Pada satu pihak, tata kelakuan memaksa seseorang untuk menyesuaikan tindakan-tindakannya dengan tata kelakuan kemasyarakatan yang berlaku. Pada pihak lain, tata kelakuan ini mengusahakan agar masyarakat menerima seseorang karena kesanggupannya untuk menyesuaikan diri. Contohnya adalah tindakan-tindakan yang menyimpang, misalnya melakukan kejahatan. Masyarakat akan menghukum orang tersebut dengan maksud agar mereka menyesuaikan tindakan-tindakannya dengan tata kelakuan yang berlaku dalam masyarakat.
3. Tata kelakuan menjaga solidaritas antaranggota masyarakat. Seperti telah diuraikan di atas, setiap masyarakat mempunyai tata kelakuan, misalnya perihal hubungan antara laki-laki dan wanita, yang berlaku bagi semua orang, semua usia, semua golongan masyarakat dan selanjutnya tata kelakuan menjaga keutuhan dan kerja sama antaranggota masyarakat itu.

Berikut ini adalah sejumlah norma dan nilai yang menjadi standar tata kelakuan yang berlaku di masyarakat.

1. *Norma agama*, yaitu peraturan hidup yang harus diterima manusia sebagai perintah, larangan dan ajaran yang bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa. Pelanggaran terhadap norma ini akan mendatangkan hukuman dari Tuhan Yang Maha Esa berupa “siksa” kelak di akhirat.
2. *Norma kesusilaan*, yaitu peraturan hidup yang berasal dari suara hati sanubari manusia. Pelanggaran norma kesusilaan adalah pelanggaran perasaan yang berakibat penyesalan. Norma kesusilaan bersifat umum dan universal, dapat diterima oleh seluruh umat manusia.

3. *Norma kesopanan*, yaitu norma yang timbul dan diadakan oleh masyarakat itu sendiri untuk mengatur pergaulan sehingga masing-masing anggota masyarakat saling menghormati. Akibat pelanggaran terhadap norma ini adalah dicela sesamanya karena sumber norma ini adalah keyakinan masyarakat yang bersangkutan. Hakikat norma kesopanan adalah kepantasan, kepatutan, atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Norma kesopanan sering disebut sopan santun, tata krama, atau adat-istiadat. Norma kesopanan tidak berlaku bagi seluruh masyarakat dunia, melainkan bersifat khusus dan setempat (regional) dan hanya berlaku bagi segolongan masyarakat tertentu. Apa yang dianggap sopan bagi segolongan masyarakat, bagi masyarakat lain tidak demikian. Kebiasaan merupakan norma yang keberadaannya dalam masyarakat diterima sebagai aturan yang mengikat walaupun tidak ditetapkan oleh pemerintah. Kebiasaan adalah tingkah laku dalam masyarakat yang dilakukan berulang-ulang mengenai sesuatu hal yang sama, yang dianggap sebagai aturan hidup. Kebiasaan dalam masyarakat sering disamakan dengan adat-istiadat. Adat-istiadat adalah kebiasaan sosial yang sejak lama ada dalam masyarakat dengan maksud mengatur tata tertib. Ada pula yang menganggap adat-istiadat sebagai peraturan sopan santun yang turun-temurun. Pada umumnya, adat-istiadat merupakan tradisi. Adat bersumber pada sesuatu yang suci (sakral) dan berhubungan dengan tradisi rakyat yang telah turun-temurun, sedangkan kebiasaan tidak merupakan tradisi rakyat.
4. *Norma hukum*, yaitu peraturan yang timbul dan dibuat oleh lembaga kekuasaan negara. Isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat negara, sumbernya bisa berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, kebiasaan, doktrin, dan agama. Keistimewaan norma hukum terletak pada sifatnya yang memaksa, sanksinya berupa ancaman hukuman. Penataan dan sanksi terhadap pelanggaran peraturan-peraturan hukum bersifat heteronom, artinya dapat dipaksakan oleh kekuasaan dari luar, yaitu kekuasaan negara.

Dengan demikian, jelas bahwa masyarakat dan kebudayaan saling mengisi dan melengkapi, walaupun keduanya dibedakan. Masyarakat adalah kumpulan manusia sebagai pengisinya yang saling berhubungan (berinteraksi) satu sama lain, sedangkan kebudayaan merupakan sistem norma dan nilai yang terorganisasi dan menjadi pegangan bagi masyarakat tersebut (Paul B. Horton, 1984: 59). Dengan kata lain, manusia dalam hidup kesehariannya tidak akan lepas dari kebudayaan, karena manusia adalah pencipta dan pengguna kebudayaan itu sendiri. Hubungan yang erat antara manusia (terutama masyarakat) dan kebudayaan, telah diungkapkan oleh Melville J. Herkovits dan Bronislaw Malinowski, yang mengemukakan bahwa *cultural determinism* berarti segala sesuatu yang terdapat di dalam masyarakat ditentukan adanya oleh kebudayaan yang dimiliki oleh masyarakat itu. Untuk itu pada bab ini, akan dibahas tentang masyarakat dan ruang lingkungannya.

B. Pengertian Masyarakat

Kata masyarakat berasal dari Bahasa Arab "*syaraka*" yang artinya ikut serta, berpartisipasi, atau "*musyaraka*", yang artinya saling bergaul. Dalam bahasa Inggris, dipakai istilah "*society*". Kata tersebut berasal dari bahasa Latin "*socius*", yang artinya kawan (Koentjaraningrat, 2000: 143). Pendapat lainnya juga dijelaskan oleh Abdul Syani (1987: 1), bahwa kata masyarakat berasal dari bahasa Arab, yaitu "*musyarak*", yang artinya bersama-sama. Kemudian, kata tersebut berubah menjadi kata masyarakat, yang artinya berkumpul bersama, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling memengaruhi. Akhirnya, disepakati menjadi kata masyarakat (bahasa Indonesia). Pendapat lainnya menyebutkan istilah masyarakat, yaitu dengan kata *society* dan *community*.

1. Society

Masyarakat dalam istilah *society*, diterjemahkan sebagai suatu badan atau kumpulan manusia yang hidup bersama sebagai anggota masyarakat. Anggota masyarakat yang bersama biasanya dianggap sebagai suatu golongan, terbagi dalam berbagai kelas menurut kedudukan dalam masyarakat itu (Hasan Shadely, 1993: 59-60). Pengertian lain *society* adalah hubungan sosial, tingkah laku

atau cara hidup manusia di dalam masyarakat dari kalangan tinggi, kaum elite, dan sebagainya, yang biasanya menduduki kelas tinggi dalam masyarakat. Di negeri-negeri Barat umumnya, *upper-class* yang kaya menentukan corak hidup yang dianggap pantas untuk ditiru (*fashion, mode*) oleh umum. Kata *society* sering juga dipakai sebagai nama kumpulan keagamaan, kesusastaan, politik, studi, dan sebagainya, seperti *Fabian Society, Royal Society*, dan sebagainya (Hasan Shadely, 1993: 60).

2. *Community*

Soerjono Soekanto (2004: 149) menjelaskan bahwa istilah *community* dapat diterjemahkan sebagai masyarakat setempat seperti warga sebuah desa, kota, suku atau bangsa. Apabila anggota suatu kelompok, baik kelompok besar maupun kecil, hidup bersama sedemikian rupa sehingga merasakan bahwa kelompok tersebut dapat memenuhi kepentingan hidup yang utama, kelompok itu disebut masyarakat setempat. Ciri utama masyarakat setempat ini adalah adanya *social relationships* antara anggota kelompoknya.

Dari uraian ini, dapat disimpulkan secara singkat bahwa masyarakat setempat adalah suatu wilayah kehidupan sosial yang ditandai oleh suatu derajat hubungan sosial yang tertentu. Dasar-dasar masyarakat setempat adalah lokalitas dan perasaan semasyarakat setempat tersebut.

Pengertian lain, istilah *community* lebih mengarah pada pengertian masyarakat dalam arti paguyuban. Kalau *society* berarti masyarakat umum, *community* menunjukkan arti masyarakat yang terbatas, misalnya masyarakat Jakarta, masyarakat Bandung, dan lainnya. Masyarakat model *community* ini lebih menunjukkan rasa sentimen yang sama seperti halnya terdapat dalam masyarakat *gemeinschaft*. Hanya, pada umumnya masyarakat dalam arti *community*, selain karena sentimen yang sama, juga menunjukkan suatu lokalitas, pembatasan letak kediamannya, karena itu dinamakan juga masyarakat setempat, masyarakat sini (Hasan Shadely, 1993: 60).

Basrowi (2005: 37-38) menjelaskan bahwa masyarakat dalam arti *community* dapat dilihat dua sudut pandang.

- a. Sebagai unsur statis, artinya *community* terbentuk dalam suatu wadah atau tempat dengan batas-batas tertentu maka ia menunjukkan bagian dari kesatuan masyarakat sehingga dapat pula disebut sebagai masyarakat setempat, misalnya kampung, dusun, atau kota-kota kecil. Masyarakat setempat adalah wadah dan wilayah dari kehidupan sekelompok orang yang ditandai oleh adanya hubungan sosial. Di samping itu, dilengkapi pula oleh adanya perasaan sosial, nilai, norma yang diambil atas akibat dari adanya pergaulan hidup atau hidup bersama manusia.
- b. Sebagai unsur yang dinamis, artinya menyangkut suatu proses-(nya) yang terbentuk melalui faktor psikologis dan hubungan antarmanusia, maka di dalamnya ada yang sifatnya fungsional. Dalam hal ini dapat diambil contoh tentang masyarakat pegawai negeri sipil, masyarakat ekonomi, masyarakat mahasiswa, dan lainnya.

Dalam beberapa literatur juga sering ditemukan istilah lain tentang masyarakat. Lazimnya sering digunakan istilah “masyarakat” untuk menjelaskan wujud kesatuan kolektif manusia, tetapi ada pula istilah lain untuk penyebutan masyarakat, seperti *kategori sosial, golongan sosial, komunitas, kelompok, dan perkumpulan* (Koentjaraningrat, 2003: 119). Berikut ini penjelasan mengenai istilah-istilah tersebut.

a. *Komunitas*

Istilah komunitas diartikan sebagai wujud masyarakat yang konkret, yang selain memiliki ikatan berdasarkan suatu sistem adat-istiadat yang sifatnya kontinu, dan berdasarkan rasa identitas bersama yang dimiliki semua kesatuan masyarakat, juga terikat oleh lokasi yang nyata dan kesadaran wilayah yang konkret. Kesatuan wilayah, kesatuan adat-istiadat, rasa identitas komunitas, dan loyalitas terhadap komunitas merupakan ciri-ciri komunitas. Wujud suatu komunitas yang paling besar adalah negara. Selain negara, kesatuan seperti kota, desa, RW, atau RT juga tepat dengan definisi yang berkaitan dengan komunitas, yaitu kesatuan hidup manusia yang menempati wilayah yang nyata, dan berinteraksi secara

kontinu sesuai dengan suatu sistem adat-istiadat, dan terikat oleh rasa identitas komunitas.

Sekalipun demikian, kesatuan hidup manusia dalam suatu negara, desa, atau kota juga disebut masyarakat. Apakah sama konsep masyarakat dengan komunitas? Memang keduanya agak tumpang-tindih. Istilah masyarakat adalah istilah umum bagi kesatuan hidup manusia (karena itu sifatnya lebih luas), yang bersifat mantap dan terikat oleh satuan adat-istiadat serta rasa identitas bersama, sedangkan komunitas bersifat khusus karena adanya ikatan lokasi dan kesadaran wilayah.

Untuk membedakan kedua istilah tersebut, antarakomuniti yang tumbuh sendiri, mulai dari kehidupan berkelompok para nenek-moyang pendirinya yang kemudian berkembang menjadi makin besar secara kontinu selama beberapa generasi, ada pula kehidupan berkelompok yang dengan sengaja dibentuk karena berbagai alasan, baik yang dipaksakan maupun yang tidak, yang kemudian berkembang menjadi besar selama beberapa generasi. Kelompok pertama dapat disebut sebagai komunitas, sedangkan kelompok kedua dapat disebut sebagai komunitas. Dengan demikian, desa kecil yang merupakan desa tradisional di Bali sejak beberapa generasi, merupakan komunitas, sedangkan desa transmigrasi atau kompleks perumahan di kota yang dibangun oleh suatu perusahaan pengembang adalah komunitas.

b. Kategori Sosial

Masyarakat sebagai kolektif manusia yang sangat umum sifatnya, mengandung kesatuan yang sifatnya lebih khusus, tetapi belum tentu memiliki syarat pengikat yang sama. Kesatuan sosial yang tidak memiliki syarat-syarat pengikat itu – sehingga mirip dengan “kerumunan” – adalah “kategori sosial”.

Kategori sosial adalah kesatuan manusia yang terjadi karena adanya ciri atau kompleks ciri-ciri objektif yang dapat dikenakan pada para warga atau anggotanya. Ciri-ciri objektif itu biasanya dikenakan oleh pihak luar dan sering tidak disadari oleh orang yang bersangkutan sendiri, untuk suatu maksud tertentu. Sebagai contoh, dalam hukum suatu negara ditentukan bahwa untuk membedakan

antarawarga negara yang mempunyai hak pilih dalam pemilihan umum dan yang tidak ada kategori warga yang berumur di atas 18 tahun dan kategori warga yang berumur di bawah 18 tahun. Ada pula kategori untuk menentukan siapa yang harus membayar sumbangan wajib dan siapa yang tidak, yaitu orang yang memiliki mobil dan orang yang tidak memilikinya. Demikian pula, beragam penggolongan berdasarkan ciri-ciri objektif untuk berbagai maksud yang berbeda, misalnya kategori pegawai negeri untuk menentukan banyaknya hadiah lebaran yang harus disediakan, atau kategori anak di bawah umur 17 tahun untuk larangan menonton film orang dewasa, dan sebagainya. Dengan demikian tidak hanya negara atau kota saja yang dapat mengadakan berbagai macam penggolongan terhadap masyarakatnya, tetapi untuk keperluan analisis, seorang peneliti pun dapat melakukan berbagai penggolongan terhadap penduduk dari masyarakat yang ditelitinya, tanpa disadari oleh orang-orang yang bersangkutan.

c. *Golongan Sosial*

Berbeda dengan kategori sosial, konsep “golongan sosial” jarang dipisahkan dari konsep “kategori sosial”, dan disebut dengan istilah *social category*. Kedua konsep itu memiliki unsur-unsur perbedaan yang jelas. Suatu golongan sosial merupakan kesatuan manusia yang memiliki ciri tertentu yang bahkan sering dikenakan oleh pihak luar kepada mereka. Sekalipun demikian, suatu kesatuan manusia seperti itu memiliki ikatan identitas sosial karena kesadaran identitas itu tumbuh sebagai respons terhadap penilaian pihak luar terhadap mereka, atau karena golongan itu memang terikat oleh suatu sistem nilai, norma, atau adat-istiadat tertentu.

Dalam masyarakat Indonesia, misalnya ada konsep “golongan pemuda”. Golongan sosial ini terdiri atas orang-orang yang oleh pihak luar disatukan karena mereka semua memiliki satu ciri, yaitu usia mereka yang muda. Selain ciri objektif, golongan sosial digambarkan sebagai golongan orang-orang yang penuh idealisme, belum terikat oleh kewajiban hidup yang membebani mereka, sehingga sanggup mengabdikan dan berkorban bagi masyarakat, penuh semangat dan vitalitas, memiliki kekuatan serta kreativitas untuk melakukan pembaruan, dan sebagainya.

Dalam suatu masyarakat, ada juga kesatuan manusia yang termasuk “golongan sosial”, yaitu yang disebut “lapisan” atau “kelas sosial”. Pada zaman dahulu, kita mengenal lapisan kaum bangsawan, lapisan orang biasa, lapisan budak, dan sebagainya; dan sekarang ada lapisan petani, lapisan buruh, lapisan pegawai, lapisan pegawai tinggi, lapisan cendekiawan, lapisan usahawan, dan sebagainya. Lapisan atau golongan sosial semacam itu terjadi karena orang-orang yang dimasukkan ke dalam suatu golongan mempunyai gaya hidup yang khas, sehingga mereka dipandang oleh orang lain sebagai orang-orang yang menduduki lapisan tertentu dalam masyarakat. Sebabnya karena keduanya tidak memiliki syarat pengikat masyarakat, yaitu prasarana yang khusus untuk melakukan interaksi sosial. Semua anak di bawah usia 17 tahun dalam suatu masyarakat tidak berinteraksi melalui sistem prasarana khusus. Demikian juga, tanpa kecuali, pemuda yang dalam masyarakat Indonesia berjumlah jutaan orang, tidak hanya berinteraksi melalui suatu sistem prasarana khusus yang tersedia. Organisasi-organisasi pemuda dengan tujuan khusus seperti studi, diskusi, pergaulan, olahraga, kesenian, dan sebagainya, pada umumnya dibentuk berdasarkan ideologinya masing-masing (misalnya ideologi agama, ideologi nasional, ideologi internasional), dan bukan karena organisasi itu merupakan sistem jaringan yang berlaku bagi semua pemuda, hanya karena mereka memenuhi syarat untuk disebut pemuda.

d. Kelompok dan Perkumpulan

Suatu kelompok (dalam bahasa Inggris disebut group) juga memenuhi syarat sebagai suatu masyarakat karena memiliki sistem interaksi antaranggota, adat-istiadat, dan sistem norma yang mengatur interaksi, kesinambungan, dan rasa identitas yang mempersatukan semua anggota. Kelompok juga mempunyai ciri tambahan, yaitu organisasi dan sistem kepemimpinan. Suatu kelompok selalu tampil sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas individu-individu yang berkumpul pada waktu-waktu tertentu saja.

Kedua ciri khas itu sebenarnya juga dimiliki oleh kesatuan manusia yang terbesar, yaitu negara. Sekalipun demikian, kita tidak

mengatakan “kelompok Indonesia” apabila yang kita maksudkan adalah negara Republik Indonesia, karena kelompok selalu lebih kecil daripada negara. Kota dan desa yang memiliki organisasi dan sistem kepemimpinan juga tidak dapat disebut kelompok. Apabila kita mendengar tentang “kelompok Cibodas” misalnya, istilah “kelompok” itu hanya menandakan lokasi saja, sehingga ada Persatuan Sepak Bola Indonesia Mataram, karena lokasinya di Mataram. Sebaliknya, ada kelompok yang tidak mempunyai lokasi tertentu, misalnya kelompok kekerabatan, sehingga warga Marga Tarigan tidak hanya terdapat di Kaban Jahe di Tanah Karo saja, tetapi juga di berbagai kota dan daerah lain di Indonesia. Dengan demikian, unsur lokasi sebagai syarat terjadinya komunitas bukan unsur mutlak.

Dari contoh-contoh di atas, jelas bahwa secara khusus, ada beberapa jenis kelompok yang berbeda-beda. Kalau contoh di atas, yaitu perkumpulan sepak bola dan kelompok kekerabatan dianalisis sifat organisasi dan sistem kepemimpinannya, tampak dua macam organisasi, yaitu:

- 1) organisasi yang sengaja dibentuk, lengkap dengan aturannya serta sistem norma yang mengikat para anggotanya;
- 2) organisasi yang terbentuk karena adanya ikatan alamiah dan keturunan, yang mengikat para warganya dengan adat-istiadat serta sistem norma yang telah tumbuh sejak dulu.

Kelompok yang berdasarkan organisasi, seperti Marga Tarigan, dalam bahasa Inggris adalah *group* atau *primary group*, sedangkan sistem organisasinya adalah *informal organization*. Kelompok seperti PSIM, dalam bahasa Inggris disebut *association*, dan sistem organisasinya disebut *formal organization*.

Apabila istilah-istilah *group*, *informal organization*, *association*, dan *formal organization* kita terjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia, akan kita peroleh istilah-istilah yang tidak jelas, seperti *asosiasi*, *organisasi resmi*, *kelompok*, dan *organisasi tidak resmi*. Karena itu, untuk menghindari kesalahpahaman, digunakan istilah lain yang dalam bahasa Indonesia mempunyai makna yang lebih jelas, yaitu “*perkumpulan*” sebagai pengganti *association*, yang dasar organisasinya adalah “*organisasi buatan*”. Group sebaiknya

diterjemahkan dengan “kelompok”, atau kalau perlu “kelompok primer”.

Sebenarnya perbedaan antara “kelompok” dan “perkumpulan” dalam antropologi dan sosiologi sudah dilakukan sejak lama, tetapi ada aspek-aspek lain. C.H. Cooley, misalnya membedakan aspek asas hubungan antar *primary group* dan *association* (Cooley menyebutnya *secondary group*). Dalam abad yang lalu, ahli sosiologi F. Tonnies membedakan antara dua macam masyarakat yang berdasarkan asas hubungan, yaitu *Gesellschaft* dan *Gemeinschaft*. Sementara ahli antropologi dan sosiologi Prancis terkenal E. Durkheim memerhatikan aspek solidaritas dari hubungan antarindividu dalam kelompok dan perkumpulan, dan membedakan antara solidaritas mekanik yang menjiwai kelompok, dan solidaritas organik yang menjiwai perkumpulan. Dengan demikian, tiap-tiap istilah di atas, memiliki pengertian, ciri serta karakteristik masing-masing. Akan tetapi, istilah masyarakat merupakan hal yang paling lengkap untuk menggambarkan seluruh istilah di atas. Sekalipun demikian, tidak ada definisi tunggal tentang masyarakat karena sifat manusia dalam sebuah kelompok yang dinamis, selalu berubah dari waktu ke waktu. Hal ini menyebabkan perbedaan persepsi para pakar tentang masyarakat. Berikut ini beberapa definisi masyarakat dari para pakar sosiologi (Ely M. Setyadi, 2011: 35-36).

- 1) Emile Durkheim mendefinisikan masyarakat sebagai kenyataan objektif individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya.
- 2) Karl Marx melihat masyarakat sebagai struktur yang terdapat ketegangan akibat pertentangan antarkelas sosial karena pembagian nilai-nilai ekonomi yang tidak merata di dalamnya.
- 3) M.J. Herskovits mendefinisikan masyarakat sebagai kelompok individu yang diorganisasikan dan mengikuti cara hidup tertentu.
- 4) John Lewis Gillin dan John Philip Gillin lebih sering disebut Gillin dan Gillin (1954) menjelaskan bahwa masyarakat adalah kelompok manusia yang mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang sama. Pengertian ini menunjukkan

bahwa persamaan kesatuannya tidak berdiri sendiri, tetapi dibangun dalam waktu yang cukup lama sehingga membentuk persamaan pandangan di antara kelompok masyarakat tersebut. Lamanya pembentukan kelompok tersebut menimbulkan kebiasaan atau tradisi, kemudian sikap serta pola perilaku yang unik dibangun masyarakat tersebut, yang membedakan dengan masyarakat lainnya.

- 5) Ralph Linton (1936) mengemukakan bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia yang telah cukup lama dan bekerja sama, sehingga mereka dapat mengorganisasikan dirinya sebagai salah satu kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu. Pengertian ini menunjukkan adanya syarat-syarat sehingga yang disebut masyarakat adalah adanya pengalaman hidup bersama dalam jangka waktu cukup lama dan adanya kerja sama di antara anggota kelompok, memiliki pikiran atau perasaan menjadi bagian dari satu kesatuan kelompoknya. Pengalaman hidup bersama menimbulkan kerja sama, adaptasi terhadap organisasi dan pola tingkah laku anggota-anggota. Di sini, faktor waktu memegang peran penting sebab setelah hidup bersama dalam waktu cukup lama, terjadi proses adaptasi terhadap organisasi tingkah laku serta kesadaran berkelompok.
- 6) Melville J. Herskovits atau akrab dipanggil Herkovits (1955) mengatakan, bahwa masyarakat adalah kelompok individu yang diorganisasikan yang mengikuti satu cara hidup tertentu. Definisi ini menekankan adanya ikatan anggota kelompok untuk mengikuti cara-cara hidup tertentu yang ada di dalam kelompok masyarakat.
- 7) Auguste Comte (1896) mengatakan bahwa masyarakat merupakan kelompok makhluk hidup dengan realitas baru yang berkembang menurut pola perkembangan tersendiri. Masyarakat dapat membentuk kepribadian yang khas bagi manusia, sehingga manusia dengan sendirinya bertalian secara golongan besar atau kecil dari beberapa manusia, yang mempunyai pengaruh kebatinan satu sama lainnya.
- 8) Koentjaraningrat (2000: 146) mendefinisikan masyarakat sebagai satu kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu

sistem adat-istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan terikat oleh rasa identitas bersama.

Dari berbagai pendapat tentang pengertian masyarakat, dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia yang bertempat tinggal di daerah tertentu dalam waktu yang relatif lama, memiliki norma yang mengatur kehidupannya menuju tujuan yang dicita-citakan bersama dan di tempat tersebut, anggota-anggotanya melakukan regenerasi (beranak pinak).

Dari beberapa uraian tersebut pun secara substansial terdapat titik temu bahwa masyarakat merupakan kumpulan manusia yang memiliki unsur-unsur berikut.

- 1) Terdapat sejumlah orang yang jumlahnya relatif besar, saling berinteraksi antara satu dan lainnya, baik antarindividu, individu dan kelompok, maupun antarkelompok dalam satu kesatuan sosial yang menghasilkan produk kehidupan, yaitu kebudayaan.
- 2) Menjadi struktur dan sistem sosial budaya, baik dalam skala kecil (*mikro*) maupun dalam skala besar atau luas (*makro*) antarkelompok.
- 3) Menempati kawasan tertentu dan hidup di dalam kawasan tersebut.

C. Mengapa Manusia Hidup Bermasyarakat?

Ibnu Khaldun memberikan alasan bahwa manusia hidup secara bersama karena tiga alasan, yaitu alasan ekonomi, alasan keamanan, dan alasan otoritas. Adapun Murtadha Mutahari (1995: 15-19) menjelaskan teori tentang mengapa manusia ingin hidup secara bersama, yaitu sebagai berikut.

1. *Manusia bersifat kemasyarakatan.* Menurut teori ini, kehidupan manusia bersifat kemasyarakatan. Artinya, secara fitri ia bersifat kemasyarakatan. Kehidupan bermasyarakat manusia sama dengan kerekanan seorang pria dan seorang wanita dalam kehidupan berumah tangga. Masing-masing merupakan bagian dari suatu keseluruhan, dan masing-masing bersifat ingin

bersatu dengan keseluruhan itu. Oleh karena itu, menurut teori ini, kebutuhan, keuntungan, kepuasan, karya dan kegiatan manusia pada hakikatnya bersifat kemasyarakatan, dan sistem kemasyarakatan akan tetap maujud selama ada pembagian kerja, pembagian keuntungan, dan rasa saling membutuhkan satu sama lainnya. Pada sisi lain, idealisme manusia serta khas lainnya yang menguasai manusia dengan memberi mereka suatu rasa kesatuan dan kebersamaan.

2. *Manusia terpaksa bermasyarakat.* Menurut teori ini, kehidupan bermasyarakat ibarat kerja sama, seperti suatu fakta antara dua negara yang tidak mampu mempertahankan diri terhadap musuh, sehingga terpaksa membuat suatu persetujuan kerja sama.
3. *Manusia bermasyarakat berdasarkan pilihannya.* Menurut teori ini, kehidupan bermasyarakat serupa dengan persekutuan dua orang bermodal yang membentuk suatu badan usaha untuk memperoleh keuntungan lebih besar.

Dari ketiga teori di atas, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan teori pertama, faktor utamanya adalah melekat pada fitrah manusia itu sendiri; pada teori kedua, faktor utamanya adalah sesuatu yang berada di luar dan lepas dari manusia, sedangkan pada teori ketiga, faktor utamanya adalah kemampuan akal dan kemampuan memperhitungkan manusia.

1. *Faktor Pembentuk (Unsur-unsur) Masyarakat*

Secara umum, Soerjono Soekanto (2004;24-25) menjelaskan bahwa masyarakat terdiri atas beberapa unsur sebagai faktor pembentuk masyarakat, yaitu sebagai berikut.

a. *Manusia Hidup secara Bersama*

Kehidupan bersama ditandai dengan hidup secara berkelompok, dalam wilayah atau tempat yang sama dan bersatu serta saling melindungi dan memelihara agar terjalin dan terjaga kebersamaan di antara mereka secara permanen. Kebersamaan adalah fitrah manusia. Sebab eksistensi manusia akan bisa dibangun serta memiliki kekuatan

apabila ada kesatuan di antara mereka. Sebaliknya, kesendirian manusia adalah kehancuran bagi keberadaan dirinya sebab diri manusia adalah kumpulan potensi yang harus dikembangkan dan ditumbuhkan di tengah-tengah kumpulan manusia lain. Dengan kesendirian, potensi itu akan mati dengan sendirinya. Dengan demikian, manusia tidak dapat hidup dengan menyendiri. Sebagaimana dijelaskan Hasan Shadily (1993: 51-56) bahwa manusia memiliki ciri hakikatnya di antaranya:

- 1) memiliki hasrat yang berdasarkan naluri (kehendak biologis yang ada di luar penguasaan akal) untuk mencari teman hidup;
- 2) kelemahan manusia selalu mendesak untuk mencari kekuatan bersama;
- 3) Aristoteles berpendapat bahwa manusia adalah *zoon politicon*, yaitu makhluk sosial yang menyukai hidup bergolongan;
- 4) Bergeson berpendapat bahwa manusia hidup bersama bukan karena persamaan, melainkan karena perbedaan yang terdapat dalam sifat, kedudukan, dan sebagainya.

b. Bercampur dalam Waktu yang Cukup Lama

Sebagaimana dijelaskan di muka bahwa masyarakat adalah kumpulan individu manusia yang dapat hidup secara bersama, dan proses menjadi kesatuan manusia membutuhkan waktu yang cukup lama. Salah satunya diawali tumbuhnya keluarga-keluarga. Oleh karena itu, keluarga dianggap sebagai satuan masyarakat primer atau unsur utama. Dari unsur utama atau masyarakat primer, muncul satuan-satuan masyarakat yang lebih kompleks, di antaranya masyarakat lokal, masyarakat nasional, dan masyarakat internasional (masyarakat dunia).

Keluarga merupakan kelompok sosial pertama dalam kehidupan masyarakat. Dari keluarga tersebut, berkembangnya keluarga lainnya, yang lambat laun dalam waktu yang cukup lama akan terbentuk sebuah masyarakat. J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto (2007: 227) menambahkan bahwa keluarga adalah lembaga sosial dasar tempat semua lembaga atau pranata sosial lainnya berkembang.

Proses pembentukan masyarakat dari keluarga-keluarga ini tidak sebentar, tetapi membutuhkan waktu dan ruang yang lama. Diawali dengan keluarga batih (*nuclear family*), yaitu kelompok yang terdiri atas ayah, ibu, dan anak-anaknya yang belum memisahkan diri dan membentuk keluarga sendiri. Keluarga batih ini dikatakan sebagai unit pergaulan hidup yang terkecil dalam masyarakat (Soerjono Soekanto, 1990: 22). Keluarga model ini disebut juga keluarga konjugal, yaitu keluarga yang terdiri atas pasangan suami istri dan anak-anaknya.

Menurut Soerjono Soekanto (1990: 23), keluarga batih mempunyai peranan tertentu, yaitu:

- 1) pelindung bagi pribadi-pribadi yang menjadi anggota, dan ketentraman dan ketertiban diperoleh dalam wadah tersebut. Keluarga batih merupakan unit sosial-ekonomis yang secara materil memenuhi kebutuhan anggotanya;
- 2) menumbuhkan dasar-dasar bagi kaidah-kaidah pergaulan hidup;
- 3) tempat manusia mengalami proses sosialisasi awal, yaitu proses manusia mempelajari dan mematuhi kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Lambat laun, proses keluarga batih semakin besar sehingga terbentuklah keluarga luas (*extended family*), yaitu keluarga batih ditambah keluarga lain (hasil perkawinan anak-anaknya) atau kerabat lain yang memiliki hubungan erat dan senantiasa dipertahankan. Keluarga luas ini ditemukan di desa-desa dan bukan pada daerah industri. Kehidupan masyarakat desa kebanyakan adalah keluarga, sanak kerabat, atau famili sehingga kekerabatan di desa sangat kuat dan terpelihara karena didasarkan pada persaudaraan yang sedarah dan sama. Keluarga luas ini akhirnya membentuk satuan atau kelompok besar dalam suatu tempat yang membentuk satuan masyarakat.

Dengan demikian, masyarakat adalah kumpulan individu manusia yang saling berinteraksi dan saling membutuhkan serta hidup dalam suatu tempat dengan kurun waktu yang lama. Hanya, setiap masyarakat tidak memiliki data historis yang utuh yang

merekam sejarah pertumbuhan dan perkembangan mereka sehingga setiap kali memotret kehidupan masyarakat tersebut, kita sering kehilangan sejarahnya. Akan tetapi, bagi masyarakat yang dianggap tradisional dan menjadi objek wisata, data historis dibuat sedemikian rupa untuk melengkapi kunjungan para wisatawan dalam melihat sejarah masyarakat tradisional tersebut.

c. *Satu Kesatuan*

Sebagai *social animal*, manusia mempunyai naluri hidup untuk berkawan atau disebut juga *gregariuosness* (Soerjono Soekanto, 2004: 25). Keinginan hidup bersama dan berkelompok dibangun dalam rangka menjaga kesatuan dan keutuhan di antara mereka. Untuk keutuhan kelompoknya, manusia senantiasa menghindari pertikaian atau permusuhan di antara sesama.

Bagaimana pun, sikap kesadaran menjaga keutuhan kelompoknya menjadi naluri yang kuat dalam diri manusia, sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto (2004: 25), yaitu keinginan untuk menjadi satu dengan sesamanya atau manusia lain (misalnya masyarakat); dan keinginan untuk menjadi satu dengan lingkungan alam sekelilingnya. Untuk menghadapi dan menyesuaikan diri dengan kedua lingkungannya, baik lingkungan sosial dan lingkungan alam, manusia senantiasa menggunakan pikiran, perasaan, serta kehendaknya secara baik.

d. *Sistem Hidup Bersama*

Inilah keunikan sebuah masyarakat. Kesadaran akan kesatuan kelompoknya serta untuk menjaga keutuhan kelompoknya, dibuatlah sebuah sistem hidup bersama. Biasanya sistem hidup berupa nilai-nilai dan norma yang disepakati secara bersama untuk menjadi patokan bagi berperilaku dalam masyarakat. Sistem hidup dibangun untuk mewujudkan pelbagai kebutuhan hidup yang harus dipenuhi, agar masyarakat dapat hidup terus. Di antara berbagai kebutuhan hidup itu, seperti sistem hukum (nilai dan norma), sistem komunikasi, sistem produksi, sistem distribusi, sistem organisasi sosial, sistem pengendalian sosial, serta perlindungan warga masyarakat terhadap ancaman-ancaman yang tertuju pada jiwa dan harta bendanya (Soerjono Soekanto, 2004: 26).

D. Perkembangan Masyarakat

Perkembangan masyarakat pada akhirnya menyebabkan terjadinya pengelompokan (penggolongan) atau klasifikasi tipologi masyarakat.

Soerjono Soekanto (1984: 49-51) menjelaskan bahwa tahap perkembangan masyarakat Indonesia terdiri atas tiga tahap, yaitu masyarakat sederhana, madya dan pra modern/modern.

1. *Masyarakat Sederhana, Madya dan Pra Modern/Modern*

a. *Masyarakat Sederhana/Bersahaja*

Masyarakat sederhana adalah masyarakat yang mengalami perkembangan lambat dibandingkan dengan masyarakat lainnya. Adapun ciri-cirinya adalah sebagai berikut.

- 1) Hubungan dalam keluarga maupun dalam masyarakat sangat erat.
- 2) Organisasi sosial didasarkan pada adat-istiadat yang berbentuk tradisi secara turun-temurun.
- 3) Percaya adanya kekuatan gaib yang memengaruhi kehidupan mereka, tetapi mereka tidak sanggup menghadapi kekuatan tersebut.
- 4) Tidak ada lembaga khusus yang mengatur bidang pendidikan dalam masyarakat, tetapi keterampilan yang mereka miliki diperoleh melalui pendidikan luar sekolah dari keluarga maupun masyarakat sendiri secara perlahan-lahan dilakukan secara turun-temurun dengan praktik langsung (sedikit atau tanpa teori). Pengetahuan mereka yang didapatkan bukan hasil pemikiran secara empiris maupun hasil eksperimen, melainkan hasil pengalaman yang kebenaran secara umum diperoleh secara kebetulan.
- 5) Tingkat buta huruf tinggi karena tidak ada pendidikan sekolah yang masuk dalam kehidupan mereka.
- 6) Hukum yang berlaku di masyarakat dapat dipahami dan dimengerti oleh anggotanya yang sudah dewasa.

- 7) Kegiatan perekonomian masyarakat sebagian besar dalam bidang produksi yang dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau sedikit dipasarkan. Harga barang-barang kebutuhan yang dihasilkan masyarakat mempunyai nilai terbatas.
- 8) Kegiatan perekonomian dan sosial memerlukan kerja sama yang dilakukan oleh orang banyak dan secara tradisional dengan sistem gotong royong. Hubungan kerja sama dengan sistem ini tanpa adanya hubungan buruh dengan majikan.

b. Masyarakat Madya

Masyarakat ini telah mengalami perkembangan dibandingkan dengan masyarakat sederhana, dengan ciri-ciri sebagai berikut.

- 1) Hubungan dengan keluarga tetap kuat, tetapi hubungan antaranggota masyarakat mulai mengendur dan mulai didasarkan pada kepentingan untuk memenuhi untung-rugi atas dasar kepentingan ekonomi.
- 2) Adat-istiadat yang berlaku dalam masyarakat masih dihormati, dan masyarakat mulai terbuka dengan adanya pengaruh dari luar.
- 3) Timbulnya pemikiran yang rasional, menyebabkan kepercayaan terhadap kekuatan gaib sudah mulai berkurang, tetapi akan muncul kembali apabila masyarakat sudah kehabisan akal dalam menghadapi masalah yang terdapat di lingkungannya.
- 4) Lembaga-lembaga pendidikan mulai muncul dengan adanya pendidikan dasar dan menengah, tetapi belum tampak adanya pendidikan luar sekolah.
- 5) Karena mulai masuk lembaga pendidikan sekolah, tingkat buta huruf bergerak turun.
- 6) Hukum tertulis dan hukum yang tidak tertulis berdampingan dengan serasi.
- 7) Ekonomi yang berorientasi pasar mulai menambah persaingan di bidang produksi. Hal ini memengaruhi perbedaan struktur sosial dalam masyarakat, sehingga nilai uang memegang peranan penting.

- 8) Gotong-royong masih berlaku, tetapi di kalangan keluarga besar atau tetangga-tetangga terdekat, sedangkan pembangunan prasarana dan sarana untuk kepentingan umum sudah didasarkan pada upah. Nilai komersial sudah diperhitungkan.

c. *Masyarakat Pramodern atau Modern*

Masyarakat ini telah mengalami perkembangan atau mengalami kemajuan karena hubungan dengan masyarakat yang lain telah intensif, banyak menerima informasi dari luar melalui media elektronik, bahkan masyarakat yang bersangkutan sering berusaha di luar wilayahnya, sehingga mengalami perkembangan sejalan dengan perubahan-perubahan yang datang dalam kehidupan mereka. Masyarakat pramodern-modern memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- 1) Hubungan antarmasyarakat didasarkan pada kepentingan pribadi dan kebutuhan-kebutuhan individu.
- 2) Hubungan antarmasyarakat dilakukan secara terbuka dalam suasana saling mempengaruhi, kecuali dalam menjaga rahasia hasil penemuan baru.
- 3) Masyarakat sangat percaya terhadap manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, karena sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan hidup.
- 4) Masyarakatnya terdiri atas berbagai macam profesi dan keahlian yang dapat ditingkatkan atau dipelajari melalui pendidikan luar sekolah atau pendidikan sekolah kejuruan.
- 5) Tingkat pendidikan sekolah relatif tinggi dan merata.
- 6) Hukum yang berlaku di masyarakat adalah hukum tertulis yang sangat kompleks; dan ekonomi hampir seluruhnya berorientasi pada pasar yang didasarkan kepada penggunaan uang dan alat pembayaran lain (kartu kredit, cek, giro, dan sebagainya).

2. *Masyarakat Primitif (Suku Terasing), Masyarakat Sederhana (Masyarakat Pedesaan), dan Masyarakat Maju (Masyarakat Kota)*

Asmuni Syukir (1983: 78) menjelaskan bahwa ditinjau dari peradabannya, masyarakat dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu masyarakat primitif (suku terasing), masyarakat sederhana (masyarakat pedesaan), dan masyarakat maju (masyarakat kota).

a. *Masyarakat Primitif (Suku Terasing)*

Masyarakat primitif adalah kelompok masyarakat yang masih asli peradaban atau kebudayaannya, artinya kebudayaan yang dimiliki tidak bercampur atau pengaruh dari dunia luar. Masyarakat primitif ini pada umumnya terdapat di daerah pedalaman (pegunungan atau pedesaan). Ciri-ciri masyarakat primitif, yaitu sebagai berikut.

- 1) Isalamet, terasing dari dunia luar. Pengaruh dari luar sangat sedikit sehingga jalan hidup mereka statis tidak ada kemajuan. Hidup menggantungkan diri dengan alam, mereka menerima apa adanya baik menguntungkan maupun merugikan tanpa ada usaha untuk mengatasinya atau untuk mengolahnya (pengembangan dengan baik).
- 2) Konservatif. Akibat adanya kebergantungan pada alam dan isalamet, kebudayaan atau peradabannya berkembang lamban sekali. Dengan kata lain, mereka selalu melestarikan kebudayaan yang mereka miliki tanpa ada pengembangan (statis).
- 3) Kurang deferensiasi (pembagian atau pemisahan). Masyarakat primitif sukar membedakan antaramasalah satu dan masalah yang lain, sehingga mencampuradukan antara satu dan lainnya, seperti urusan agama, ekonomi, kesehatan, pemerintahan dan sebagainya.

Adapun sifat-sifat masyarakat primitif adalah sebagai berikut.

- 1) Rasa solidaritas yang tinggi. Masyarakat primitif pada umumnya memiliki peraturan yang tidak tertulis, tetapi selalu taat pada peraturan yang ada, bahkan menjadikannya sebagai adat-istiadat atau budaya. Dengan keadaan seperti itu, masyarakat primitif memiliki sifat setia kawan (solidaritas) yang kuat dan tinggi.
- 2) Uniformitas anggota masyarakat sangat besar. Tradisi yang sangat sulit diubah. Kelompok masyarakatnya banyak memiliki persamaan antaranggota, baik yang bersifat materi maupun koherensi ideologi. Maksudnya, masyarakat primitif senantiasa memiliki persamaan pemikiran dan secara materi atau benda.
- 3) Hak milik perseorangan tidak tampak. Tradisi gotong royong masyarakat primitif sangat kuat. Mereka yang kaya membantu anggota yang miskin sehingga di antara anggota yang satu dengan yang lainnya tidak ada perbedaan mencolok (Asmuni Syukir, 1983: 80-82).

b. Masyarakat Sederhana (Masyarakat Pedesaan)

Masyarakat desa adalah masyarakat *community* (masyarakat setempat) artinya suatu kelompok teritorial yang menyelenggarakan kegiatan hidup di suatu wilayah sesuai dengan tingkat peradabannya. Karakteristik masyarakat desa adalah sebagai berikut.

- 1) Pola hidup masyarakat desa erat hubungannya dengan alam. Mata pencahariannya bergantung pada alam, hidup sederhana, rukun, dan gotong royong.
- 2) Masyarakat religius/animisme/dinamisme. Masyarakat desa masih sangat patuh terhadap agama dan kepercayaan yang dianutnya. Masyarakat desa sebagian besar masih bertautan dengan adat-istiadat, kaidah kuno, benda-benda gaib atau magis dan mereka tidak pernah meninggalkan ritualnya karena takut akan sanksi atau hukuman. Hal ini diturunkan dari generasi ke generasi sehingga sampai batas waktu yang tidak tentu akan terus mengakar.

- 3) Mata pencaharian sebagian besar hidup dengan mata pencaharian agraris. Mereka yang pemberani merantau ke kota besar untuk mencari nafkah. Hal ini didorong oleh adanya keinginan untuk mengubah nasib ke arah yang lebih baik serta meningkatkan status mereka dalam masyarakat secara ekonomi.

c. *Masyarakat Maju (Masyarakat Kota)*

Masyarakat kota sebagai *community* juga merupakan masyarakat *society*. Pada masyarakat kota, anggota-anggotanya berpisah-pisah, saling tidak kenal, dan lebih terikat kontak kekeluargaan, hubungannya serba lugas, lepas dari pribadi dan sentimen serta ikatan tradisi dengan tanpa kepemimpinan mapan. Ciri-ciri masyarakat kota adalah sebagai berikut.

- 1) Heterogenitas sosial. Dampak kepadatan penduduk kota, maka timbul beberapa persaingan dalam kehidupannya baik perumahan, ekonomi, politik, status sosial, dan lain-lain.
- 2) Hubungan sekunder. Hubungan kemasyarakatan hanya sangat terbatas pada bidang hidup tertentu sehingga banyak ahli sosiologi mengatakan bahwa masyarakat kota memiliki hubungan sekunder.
- 3) Toleransi sosial. Letak geografis kota mengakibatkan masyarakat kota tidak memedulikan tingkah laku pribadi sesamanya asal tidak merugikan bagi kepentingan umum.
- 4) Kontrol (pengawasan sekunder). Masyarakat kota secara fisik berdekatan, tetapi secara sosial justru berjauhan dan kadang-kadang dapat berdekatan bila ada acara khusus (tertentu) misalnya pesta ulang tahun.
- 5) Mobilitas sosial. Masyarakat kota sangat ambisi untuk meningkatkan status sosialnya, untuk meningkatkan status masyarakat segalanya diprofesionalkan sebab melalui profesinya, seseorang dapat naik statusnya.
- 6) Ikatan sukarela. Masyarakat kota secara sukarela menggabungkan dirinya pada suatu perkumpulan (organisasi) yang disukainya, walaupun sebagian organisasi mempropagandakan organisasinya

untuk mencari anggota, yang terpenting adalah masyarakat kota masih juga mengutamakan perkumpulan (hubungan) dengan orang lain, meskipun hanya terbatas pada hubungan organisasi saja.

- 7) Karakteristik (ciri khas). Karakteristik yang mencolok dari masyarakat adalah bersifat individualistik. Ini mungkin disebabkan oleh lingkungan yang serba bersaing dan memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi dalam beragam aspek.
- 8) Segresi atau keruangan (*spatial segretion*). Persaingan tersebut menimbulkan pola pemisahan (segregasi) ruang, baik berdasarkan suku maupun penghidupannya, meskipun ada sebagian wilayah kaum pendatang. Selain itu, masyarakat kota sangat terpengaruh pola pikir rasional dan arus sekulerisasi (Asmuni Syukir, 1983: 90).

3. *Masyarakat solidaritas mekanik dan solidaritas organik*

Graham C. Kinloch dalam Dadang Kahmad (2005: 92) menyebutkan bahwa tipologi Emile Durkheim dalam mengklasifikasikan masyarakat ke dalam dua bagian, yaitu dengan membandingkan sifat-sifat pokok dari masyarakat yang didasarkan pada solidaritas mekanik dan solidaritas organik.

- a. Masyarakat dengan tipe solidaritas mekanik
 - 1) pembagian kerja rendah;
 - 2) kesadaran kolektif tinggi;
 - 3) hukum resesif dominan (menekan);
 - 4) individualitas rendah;
 - 5) konsensus terhadap pola-pola normatif penting;
 - 6) keterlibatan komunitas dalam menghukum orang yang menyimpang;
 - 7) secara relatif saling kebergantungan itu rendah;
 - 8) bersifat primitif dan pedesaan.

- b. Masyarakat dengan tipe solidaritas organik
 - 1) pembagian kerja tinggi;
 - 2) kesadaran kolektif rendah;
 - 3) hukum restitutif dominan (memulihkan);
 - 4) individualitas tinggi;
 - 5) konsensus pada nilai-nilai abstrak dan umum itu penting;
 - 6) badan-badan kontrol sosial yang menghukum orang yang menyimpang;
 - 7) saling kebergantungan tinggi;
 - 8) bersifat industrial-perkotaan (Doyle Paul Johnson, 1986: 188).

Jadi, masyarakat dengan tipe solidaritas mekanik bisa disamakan dengan tipe masyarakat pedesaan karena karakteristik-karakteristik yang disebutkan di atas sama dengan karakteristik yang dimiliki masyarakat pedesaan. Begitu pula, dengan masyarakat tipe organik bisa disamakan dengan masyarakat perkotaan.

4. *Masyarakat Kuno, Feodal, Borjuis, dan Komunis*

Dalam pandangan Karl Marx, masyarakat (struktur sosial), dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu kelompok masyarakat borjuis (kaum kaya) dan kelompok masyarakat proletariat (kaum miskin). Dalam perkembangan dua bagian besar struktur sosial (masyarakat) ini, Marx melihat tahapan sejarah perkembangan masyarakat (Anthony Giddens, 1986: 32-42), yaitu:

- a. masyarakat kuno, umumnya didominasi oleh perbudakan;
- b. masyarakat feodal, umumnya didominasi oleh tuan-tanah;
- c. masyarakat borjuis, umumnya didominasi oleh buruh-upahan;
- d. masyarakat komunis, dengan inddikasinya manusia menjadi pribadi-pribadi bebas yang melaksanakan fungsinya dengan alat produksi milik bersama.

Dalam keterangan lain disebutkan, sejarah perkembangan masyarakat adalah masyarakat primitif; pindah atau berkembang menjadi masyarakat perbudakan; masyarakat feodal; berkembang lagi menjadi masyarakat kapitalis; dan berakhir menjadi masyarakat komunis. Ciri-ciri atau karakteristik masyarakat sebagaimana pandangan Karl marx, adalah sebagai berikut.

a. Masyarakat Kuno atau Primitif

Disebut juga dengan komunisme primitif karena mencakup kepemilikan tanah bersama. Kegiatan ekonomi yang pokoknya adalah berburu, memancing, memelihara ternak sampai pada pertanian. Spesialisasi pekerjaan tidak ada, bahkan sangat sedikit, sehingga unit sosialnya didasarkan pada keluarga. Suku-suku terdiri atas sejumlah keluarga dan kepala sukunya bersifat patriarkal. Dengan demikian, tidak ada kelas-kelas karena tidak ada hak milik pribadi atas sarana-sarana produksi. Oleh karena itu, tidak ada kebutuhan sebuah negara, sebab hubungan sosial adalah hubungan kekerabatan dan pembagian kerja secara spontan dalam kelompok keluarga.

b. Masyarakat Perbudakan

Dengan adanya penambahan penduduk, produksi pertanian, bahkan proses jual beli, mulailah masyarakat memperkembangkan sistem perbudakan. Sistem perbudakan sebagai alat untuk mengorganisasikan sistem produksi yang lebih terspesialisasi. Dengan cara ini, akan diperoleh devisa untuk pertumbuhan daerahnya dengan kesatuan suku-suku. Oleh karena itu, hal ini dianggap sebagai cikal bakal kelas-kelas dan dimulainya konflik kelas bagi para budak sebagai bagian dari dimulainya sistem produksi. Perbudakan bukan saja dianggap sebagai bagian penjajahan atau menjajah, tetapi merupakan konsekuensi dari perkembangan di dalam cara-cara produksi.

c. Masyarakat Feodal

Muncul di daerah pedesaan dengan proses produksi pertanian yang dilaksanakan oleh budak. Pada tahap ini, kegiatan produksi menjadi usaha individu atau keluarga. Ia mengumpulkan bahan

mentah dan menggarapnya sendiri sampai jadi. Pembagian kerja terjadi dalam keluarga meluas sampai tingkat spesialisasi tertentu. Hasil produksinya dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan keluarganya, kemudian sisanya dijual kepada pengusaha feodal sehingga penguasa feodal menguasai para petani dalam wilayah tersebut. Bahkan, sampai tingkat tertentu, feodal menguasai wilayah tersebut dengan memperkerjakan petani untuk mengelola produksinya dan menjulanya ke penguasa tersebut. Timbullah istilah majikan-perajin atau lainnya.

d. Masyarakat Kapital

Perubahan dari feodal ke kapital diawali dengan produksi yang melebihi konsumsi yang lama-lama menyebabkan individu memproduksi untuk maksud-maksud pertukaran dan menjual dengan keuntungan tidak lagi untuk sekadar mencukupi kebutuhan. Muncullah kelas para saudagar. Untuk mendapatkan keuntungan lebih cepat dan besar dari produksinya, dimulailah pengumpulan sejumlah tenaga kerja untuk bekerja menjalankan alat-alat produksi yang besar. Karena sarana produksi harus disediakan, muncullah kelas borjuis, yang menyediakan bahan-bahan mentah, alat-alat, dan pemikiran yang diperlukan, yang kemudian membayar upahnya. Konsekuensinya, kelas-kelas baru itu langsung dari alat-alat baru dan seluruh proses perubahan tersebut didorong oleh perluasan pasar-pasar dan penemuan bahan mentah baru. Di sini terlihat pertentangan antara aristokrasi feodal dengan kapitalis borjuis sebuah contoh konflik sosial. Hasilnya ditentukan oleh kenyataan-kenyataan ekonomis situasi itu. Tampaknya, sistem kerja pabrik lebih memberikan banyak kemakmuran pada satu sisi, sehingga diberinya kekuasaan politis kepada kaum borjuis yang kemudian mampu mengontrol negara.

Dalam sistem kapitalis, sarana produksi bersifat sosial (karena dijalankan oleh banyak orang), sehingga dalam situasi demikian, manusia diperlakukan semata-mata menurut kegunaan mereka oleh mereka yang memiliki sarana produksi. Di sini hanya ada ikatan uang (bayar buruh), tanpa ikatan lain. Sistem ekonomi demikian menghancurkan hubungan produsen individualnya dengan produk individualnya. Kemudian menjadikan manusia teralienasi atas karya sesungguhnya.

e. *Masyarakat Komunis*

Manusia dihargai karena manusianya, yaitu kemampuan produktif manusia dikembangkan secara seimbang dan memuaskan. Di saat ia menjadi seorang produsen, ia menentukan sendiri tindakan-tindakannya dan memilih untuk berbuat apa saja yang ia inginkan menurut kemauannya. Dengan demikian, tidak akan terjadi kerja yang dipaksakan, didehumanisasikan dan tidak bermakna maka ia teralienasi. Adapun dengan bekerja, manusia bisa bebas, manusiawi, memuaskan dan kreatif dan ini yang ia cita-citakan dalam gerbong masyarakat komunisnya. Oleh karena itu, menurutnya, hak milik pribadi dalam sarana produksi dan seluruh kelas borjuis dihapuskan. Tidak ada kelas proletarit karena semua orang sama-sama pemilik dan karenanya bebas dari eksploitasi dan kontrol dari luar. Dengan tidak adanya kelas-kelas, tidak ada konflik kelas. Visi Marx mengenai masyarakat komunisnya adalah visi tentang kemakmuran material karena ia percaya bahwa produksi ilmiah modern tidak hanya menyediakan sarana kelangsungan hidup yang memadai, tetapi lebih dari memadai. Nilai utama yang ia inginkan adalah nilai kebebasan, yang ia artikan kemampuan untuk mengontrol lingkungan manusia dan membuatnya melayani kebutuhan-kebutuhan manusia.

4. *Masyarakat Desa dan Masyarakat Kota*

Dalam masyarakat modern, sering dibedakan antara masyarakat pedesaan (*rural community*) dan masyarakat perkotaan (*urban community*). Perbedaan tersebut sebenarnya tidak mempunyai hubungan dengan pengertian masyarakat sederhana, karena dalam masyarakat modern, betapa pun kecilnya suatu desa, pasti ada pengaruh-pengaruh dari kota. Sebaliknya, pada masyarakat bersahaja, pengaruh dari kota secara relatif tidak ada. Perbedaan antara masyarakat pedesaan dengan masyarakat perkotaan, pada hakikatnya bersifat gradual. Agak sulit untuk memberikan batasan yang dimaksudkan dengan perkotaan karena adanya hubungan antara konsentrasi penduduk dan gejala-gejala sosial yang dinamakan urbanisasi (akan diuraikan kemudian).

Seseorang boleh saja berpendapat bahwa semua tempat dengan kepadatan penduduk yang tinggi, merupakan masyarakat perkotaan.

Akan tetapi, pendapat tersebut keliru karena banyak pula daerah yang berpenduduk padat, tidak dapat digolongkan ke dalam masyarakat perkotaan. Warga suatu masyarakat pedesaan mempunyai hubungan yang lebih erat dan lebih mendalam daripada hubungan mereka dengan warga masyarakat pedesaan lainnya. Sistem kehidupan biasanya berkelompok atas dasar sistem kekeluargaan.

Antara kota dan desa pada umumnya terlihat ada perbedaan sosial dan kebudayaan yang besar. Bagi orang desa, kota dianggap berbahaya, harus waspada, banyak pengetahuan, dan muslihatnya. Dan segi akhlak juga, kota adalah pusat kekuasaan, kekayaan, dan sekaligus pengetahuan. Sebaliknya, desa menurut pikiran orang kota, juga bermacam-macam. Dikatakan bodoh, kurang pengetahuan, dan membiarkan dirinya disalahgunakan. Akan tetapi, desa juga memiliki kelebihan, yaitu kebudayaan yang asli dan menghayati kehidupan yang baik dan sederhana. Karena ada perbedaan sosial dan kultural, diperlukan tokoh perantara untuk menjembatannya. Misalnya tokoh di bidang politik adalah kepala desa; di bidang ekonomi adalah para pedagang, tengkulak, lintah darat, dan tuan tanah; di bidang budaya dan agama adalah ulama, kiai, pendeta, ahli seni, dan sastra.

HIJRAH

Perjalanan indah, namun berliku

Tidak selamanya sebuah perubahan akan diterima oleh orang-orang di sekitar kita, sekalipun perubahan yang dilakukan adalah perubahan yang mengarah pada kebaikan.

Masih saja banyak orang yang menyepelekan, merendahkan, menghujat, menghina, dan menuduh hal yang tidak-tidak

Apa sebenarnya salahku?

Bagian manakah letak kesalahanku?

Jelaskan, apa yang menurut kau benar?

Tolong

Jangan kau hakimi aku

Jangan kau hina perubahanku

Jangan kau patahkan semangatku

Jangan kau hujat aku dengan mudahnya

Jangan kau sepelekan hijrahku

Kau tak pernah tau bagaimana aku meminta agar aku cepat dipermudah mendapat hidayah-Nya

Kau tak pernah tau bagaimana aku mengemis pada-Nya

Kau tak pernah tau bagaimana aku memohon kepada-Nya agar hijrah ini diridhoi-Nya

Kau tak pernah tau bagaimana perjuanganku melawan ujian ini

Kau tak pernah tau seperti apa aku menangis dalam penyesalan

Dan kau tak pernah tau, bahwa aku tetap mendoakanmu agar Allah segera membuka hati dan mempermudah kau agar segera mendapat hidayah-Nya

Tolong

Bantu aku, rangkul aku, agar hijrah ini tidak berhenti walau seribu ujian dan cobaan datang menghampiri.

Hargailah setiap perubahanku untuk menjadi pribadi yang lebih baik

BAB 2

MASYARAKAT KOTA

“Kota merupakan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya manusia yang paling rumit sepanjang peradaban. Kota dapat dikatakan sebagai tempat yang padat dan dihuni oleh orang-orang yang heterogen (beragam).”

A. Pengantar

Masyarakat perkotaan sering disebut juga *urban community*. Pengertian ini lebih ditekankan pada sifat-sifat kehidupan serta ciri-ciri kehidupannya yang berbeda dengan masyarakat pedesaan. Perhatian khusus masyarakat kota tidak terbatas pada aspek-aspek, seperti pakaian, makanan, dan perumahan, tetapi lebih luas lagi.

Lahirnya peradaban sebuah kota serta perkembangan pemukiman dalam bentuk kota diketahui muncul pada masa Neolitikum yang berlangsung sekitar 5.500-7.500 tahun lalu. Sebelum masa tersebut, pemukiman manusia bersifat sementara karena harus mengikuti gerak hewan buruan, serta alasan menghindari musim yang keras (Eko A. Meinarno, 2011: 220). Bentuk huniannya adalah rumah di atas pohon atau gua.

Setelah ada upaya manusia untuk melakukan pembudidayaan tetumbuhan dan domestikasi hewan, pemukiman yang bersifat permanen mulai muncul. Hal ini didukung fakta dengan ditemukannya area pertanian awal di Timur Tengah, Cina, Amerika

Selatan, dan Asia Barat Daya dengan usia yang sama dengan masa Neolitikum (Eko A. Meinarno, 2011: 220).

Daerah-daerah pertanian tersebut membuka peluang untuk proses saling bertukar hasil produksi di suatu tempat yang akan menjadi kota. Di sini, pranata (*institution*) pasar secara berangsur-angsur berkembang dan dimanfaatkan sebagai sarana untuk melakukan pertukaran dan transaksi. Pertukaran ini berlangsung dalam keadaan produksi yang sudah berlebih (surplus) maupun kurang lengkap. Sebagai contoh, ada bahan makanan yang kurang dan dapat disediakan oleh kelompok lain, kelompok yang membutuhkan harus datang membawa hasil lebih dari pertanian atau ternaknya untuk ditukar. Dengan adanya kegiatan pertukaran, hasil produksi berkembang menjadi transaksi jual beli. Transaksi mensyaratkan tempat pertemuan yang sesuai strategis dan aman.

Tempat yang strategis mensyaratkan sarana transportasi untuk pengangkutan yang berupa jalan darat ataupun sungai. Di sekitar lokasi transaksi secara berangsur-angsur tumbuh pemukiman penduduk yang permanen dan juga berfungsi untuk menyimpan. Untuk persyaratan tersebut, dibutuhkan lokasi dan orang-orang tertentu yang dapat memelihara keadaan tempat tersebut agar selalu terjaga. Dalam kemantapan ini, lokasi tersebut dihuni oleh sejumlah orang yang mengelolanya dan umumnya acara tersebut dikelilingi oleh tembok. Perkembangan tempat pertemuan tersebut mengarah dan menjadi penjagaan berbentuk benteng. Tempat yang dijaga dengan benteng itu terbentuk untuk melindungi dan akhirnya menjadi kota. Letak benteng ini tidak jauh dari pasar. Di dalamnya terdapat penguasa dengan istananya. Benteng dan pasar secara berangsur-angsur membentuk kota.

Terbentuknya pemukiman masyarakat dengan jumlah penduduk yang besar, padat, dan beragam merupakan ciri peradaban manusia yang maju. Beberapa keunikan, tempat pertemuan tersebut ada yang dekat dengan tempat upacara agama. Para pembaca penyuka permainan komputer tentunya tidak asing dengan permainan, misalnya *The Sims* (perkotaan), *Age of Empire*, atau bahkan *Warcraft*. Permainan-permainan ini mencoba mensimulasikan perkembangan masyarakat dari desa hingga menjadi kota.

Dengan demikian, kota pada akhirnya suatu ciptaan peradaban umat manusia yang lahir dari pedesaan. Pedesaan merupakan ibu yang melahirkan sebuah perkotaan. Kota adalah pemukiman baru bagi warga desa yang tinggal di perkotaan. Sebab orang-orang kota pada mulanya adalah orang-orang pedesaan. Orang-orang desa lebih bersifat sama (*homogen*), sedangkan setelah pindah ke tempat lain (kota), lebih bersifat campuran (*heterogen*) sebab orang yang pindah ke kota, tidak berasal dari satu desa tetapi dari banyak desa, yang ingin bermukim.

B. Pengertian Kota

Kota berasal dari bahasa Sangsekerta, yaitu "*kotta*" yang dalam ungkapan lain disebut sebagai *kita* atau *kuta*. Berdasarkan kamus Bahasa Sangsekerta-Indonesia dan Sangsekerta-Inggris, kota berarti kubu atau perbentengan (*stronghold*) (Eko A. Meinarno, 2011: 221). Adapun dalam literatur Anglo-Amerika, terdapat dua istilah untuk memaksudkan "kota", yaitu "*town*" dan "*city*". Dalam bahasa Indonesia, "*town*" cenderung disepadankan dengan "*kota kecil*", sedangkan "*city*" diartikan dengan "*kota besar*" (S. Menno dan Mustamin Alwi, 1992: 26). *Town* merupakan bentuk tengah di antara kota dan desa. Penduduk *town* masih saling mengenal dengan akrab. Perilaku sosial dalam *town* lebih mirip dengan pola pedesaan apabila dibandingkan dengan pola di kota besar (*city*) atau metropolitan.

Ada banyak definisi yang berkaitan dengan kota. Definisi kota yang agak komplet (*refresmentatif*) dijelaskan oleh Wirth (Safari Imam, 1993: 19), kota adalah sebuah pemukiman yang penduduknya relatif besar, padat, permanen, dan dihuni oleh orang yang heterogen. Pengertian ini menunjukkan bahwa kota memiliki jumlah penduduk yang sangat besar dan padat. Kawasan perkotaan berdasarkan jumlah penduduknya dapat diklasifikan menjadi:

1. Kawasan perkotaan kecil, yaitu kawasan perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 10.000 hingga 100.000 jiwa;

2. Kawasan perkotaan sedang, yaitu kawasan perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 100.001 hingga 500.000 jiwa;
3. Kawasan perkotaan besar, yaitu kawasan perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 500.000 jiwa;
4. Kawasan perkotaan metropolitan, yaitu kawasan perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

Berikut ini adalah data tentang kota-kota di Indonesia dengan jumlah penduduk lebih dari 100.000 jiwa (sensus penduduk tahun 2010).

Tabel 1
Jumlah Penduduk Kota-Kota di Indonesia

Ranking	Nama Kota	Provinsi	Jumlah Penduduk
1.	Jakarta	Jakarta	9.586.705
2.	Surabaya	Jawa Timur	2.765.487
3.	Bandung	Jawa Barat	2.394.873
4.	Bekasi	Jawa Barat	2.334.871
5.	Medan	Sumatera Utara	2.097.610
6.	Tangerang	Banten	1.798.601
7.	Depok	Jawa Barat	1.738.570
8.	Semarang	Jawa Tengah	1.520.481
9.	Palembang	Sumatera Selatan	1.440.678
10.	Makassar	Sulawesi Selatan	1.331.391
11.	Tangerang Selatan	Banten	1.290.322
12.	Bogor	Jawa Barat	950.334
13.	Batam	Kepulauan Riau	917.998

14.	Pekanbaru	Riau	882.045
15.	Bandar Lampung	Lampung	881.801
16.	Malang	Jawa Timur	820.243
17.	Padang	Sumatera Barat	799.750
18.	Denpasar	Bali	788.589
19.	Samarinda	Kalimantan Timur	685.859
20.	Banjarmasin	Kalimantan Selatan	612.849
21.	Serang	Banten	611.897
22.	Tasikmalaya	Jawa Barat	578.046
23.	Pontianak	Kalimantan Barat	554.764
24.	Cimahi	Jawa Barat	541.177
25.	Balikpapan	Kalimantan Timur	526.508
26.	Jambi	Jambi	515.901
27.	Surakarta	Jawa Tengah	499.337
28.	Mataram	Nusa Tenggara Barat	402.843
29.	Manado	Sulawesi Utara	394.683
30.	Yogyakarta	Yogyakarta	388.627
31.	Cilegon	Banten	360.125
32.	Kupang	Nusa Tenggara Timur	315.768
33.	Palu	Sulawesi Tengah	310.168
34.	Ambon	Maluku	305.984
35.	Tarakan	Kalimantan Utara	301.398
36.	Cirebon	Jawa Barat	296.389
37.	Bengkulu	Bengkulu	296.378
38.	Pekalongan	Jawa Tengah	274.839
39.	Kediri	Jawa Timur	268.507
40.	Tegal	Jawa Tengah	239.599
41.	Binjai	Sumatera Utara	235.450

42.	Pematangsiantar	Sumatera Utara	234.698
45.	Jayapura	Papua	233.859
46.	Banda Aceh	Aceh	223.446
47.	Palangkaraya	Kalimantan Tengah	200.608
48.	Probolinggo	Jawa Timur	196.957
49.	Banjarbaru	Kalimantan Selatan	192.309
50.	Pasuruan	Jawa Timur	186.262
51.	Tanjungpinang	Kepulauan Riau	177.396
52.	Gorontalo	Gorontalo	173.951
53.	Dumai	Riau	173.866
54.	Madiun	Jawa Timur	170.964
55.	Batu	Jawa Timur	170.948
56.	Salatiga	Jawa Tengah	170.332
57.	Pangkalpinang	Bangka Belitung	162.930
58.	Lubuklinggau	Sumatera Selatan	158.824
59.	Ternate	Maluku Utara	158.418
60.	Bitung	Sulawesi Utara	155.385
61.	Tanjungbalai	Sumatera Utara	154.445
62.	Tebingtinggi	Sumatera Utara	145.248
63.	Metro	Lampung	142.733
64.	Bontang	Kalimantan Timur	140.238
65.	Padang Sidempuan	Sumatera Utara	136.275
66.	Blitar	Jawa Timur	131.968
67.	Lhokseumawe	Aceh	129.251
68.	Singkawang	Kalimantan Barat	128.297
69.	Parepare	Sulawesi Selatan	125.207
70.	Langsa	Aceh	124.270
71.	Banjar	Jawa Barat	123.341

72.	Prabumulih	Sumatera Selatan	121.137
73.	Mojokerto	Jawa Timur	120.196
74.	Magelang	Jawa Tengah	118.227
75.	Sorong	Papua Barat	118.017
76.	Palopo	Sulawesi Selatan	116.152
77.	Bima	Nusa Tenggara Barat	112.130
78.	Bukittinggi	Sumatera Barat	111.312
79.	Bau-Bau	Sulawesi Tenggara	106.63

Data: BPS, Sensus Penduduk Tahun 2010

Daldjoeni (1997: 44-45) mengatakan bahwa kota pada awalnya bukanlah tempat pemukiman, melainkan pusat pelayanan. Sejauh mana kota menjadi pusat pelayanan bergantung pada sejauh mana pedesaan sekitarnya memanfaatkan jasa-jasa kota. Sjoberg dalam Daldjoeni (1997: 30) melihat lahirnya kota lebih dari timbulnya suatu golongan spesialisasi nonagraris, bahwa orang yang berpendidikan merupakan bagian penduduk yang terpenting. Pengertian ini bisa kita lihat bahwa kota telah menjadi pusat pelayanan (pelayanan pemerintahan, pendidikan, jasa, rekreasi dan lainnya) sekaligus pusat kegiatan sosial, kegiatan perekonomian, dan pusat-pusat hunian.

Oleh karena itu, ada istilah *pusat kota*. Pusat kota adalah titik atau tempat atau daerah pada suatu kota yang memiliki peran sebagai pusat dari segala pelayanan kegiatan kota, antara lain politik, sosial budaya, ekonomi dan teknologi (Hadi Yunus, 2002: 107). Peran tersebut dijalankan melalui jasa pelayanan yang diberikan oleh fasilitas-fasilitas umum maupun sosial yang ada di dalamnya. Oleh karena itu, suatu pusat kota harus memiliki kelengkapan fasilitas yang baik dan memadai. Dalam kaitannya dengan peran dari sebuah pusat kota, teori Christaller tentang ambang penduduk (*Threshold Population*) wilayah cakupan layanan (*Market Range*) mengambil peranan penting. Fasilitas-fasilitas tersebut harus dapat melayani seluruh penduduk kota, dan juga mencakup seluruh bagian wilayah kota.

Pertumbuhan maupun perkembangan yang terjadi pada suatu kota sangat memengaruhi kinerja dari pusat kota. Semakin luas suatu kota, semakin besar “beban” yang ditanggung oleh pusat kota. Hal tersebut berdampak langsung terhadap perkembangan pemanfaatan lahan yang semakin terbatas di pusat kota, maka dari itu perlu diketahuinya mengenai pusat pertumbuhan kota.

Wirth dalam Daldjoeni (1997: 29) merumuskan kota sebagai pemukiman yang relatif besar padat dan permanen dengan penduduk yang heterogen kedudukan sosialnya. Oleh karena itu, hubungan sosial antar-penghuninya serba longgar, tidak acuh, dan relasi yang terbangun tidak bersifat pribadi (*impersonal relation*). Pengertian ini menunjukkan adanya keragaman atau perbedaan kelompok sosial di kota yang bias ditelusuri dalam hal lingkungan umumnya dan orientasi terhadap alam, pekerjaan, ukuran komunitas, kepadatan penduduk, heterogenitas, diferensiasi sosial, pelapisan sosial, mobilitas sosial, interaksi sosial, pengendalian sosial, pola kepemimpinan, ukuran kehidupan, solidaritas sosial, dan nilai atau sistem nilainya.

Bintarto (1984: 36) menjelaskan bahwa kota adalah jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya materialistis. Secara fisik, kota selalu berkembang, baik melalui perembesan wilayah perkotaan maupun pemekaran kota. Wilayah perkotaan adalah suatu kota dengan wilayah pengaruhnya. Seperti hubungan kebergantungan antarsuatu wilayah perkotaan dengan kota-kota kecil atau desa-desa dan sebaliknya. Wilayah kota adalah kota yang secara administratif berada di wilayah yang dibatasi oleh batas administratif yang berdasarkan kepada peraturan perundangan yang berlaku.

Hadi Yunus (2005: 40) menjelaskan definisi kota dalam enam tinjauan terhadap kota, di antaranya: (1) tinjauan dari segi yuridis administratif, (2) segi fisik morfologis, (3) jumlah penduduk, (4) kepadatan penduduk, (5) fungsi dalam suatu wilayah organik, dan (6) segi sosial-kultural.

Melihat beberapa definisi tentang kota di atas, tampaknya ada variasi sudut pandang definisi tentang kota, yaitu ada dari segi fisik, jumlah penduduk, serta demografis.

Dilihat dari segi fisik, kota di definisikan sebagai suatu pemukiman yang mempunyai bangunan-bangunan perumahan yang berjarak relatif padat dan yang mempunyai sarana-sarana dan prasarana-prasarana serta fasilitas-fasilitas yang relatif memadai guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan penduduknya. Rumusan ini terlepas dari besarnya jumlah penduduk, tetapi lebih dilihat pada sisi fisiknya, yaitu gedung-gedung dan bangunan-bangunan yang letaknya berdekatan, dan memiliki sarana dan prasarana umum seperti jalan, air dan penerangan, sarana ibadah, pemerintahan, rekreasi dan olah raga, ekonomi, komunikasi, serta lembaga-lembaga yang mengatur kehidupan bersama penduduknya.

Dari segi jumlah penduduk, kota didefinisikan berdasarkan kesepakatan mengenai jumlah minimum populasi yang dapat digunakan untuk mengualifikasikan pemukiman sebagai suatu kota. Karena sulit mencapai kesepakatan, kota dapat dilihat pada cirinya, yaitu:

1. Peranan besar yang dipegang oleh sektor sekunder (industri) dan tersier (jasa) dalam kehidupan ekonomi;
2. jumlah penduduk yang relatif besar;
3. heterogenitas susunan penduduknya;
4. kepadatan penduduk yang relatif besar.

Dari sudut demografis, kota dirumuskan sebagai pengelompokan orang atau penduduk dalam ukuran jumlah tertentu, dan wilayah tertentu. Karena itu, sebagai suatu prosedur yang umum, kota (urban) adalah tempat pemukiman yang mempunyai jumlah penduduk besar.

C. Sejarah dan Perkembangan Kota

Setiap kota mengalami sejarah pertumbuhan dan perkembangan sehingga menjadi kota besar. Proses pembentukan kota tidak lepas dari segala aktivitas manusia. Banyak kota di dunia berawal dari desa. Desa adalah pemukiman yang penghuninya terikat dalam kehidupan dan bergantung pada wilayah di sekelilingnya. Dalam perjalanan waktu, karena keadaan topografis dan lokasinya, desa berkembang

menjadi kota (pemekaran kota). Kemudian sejarah terbentuknya sebuah kota yang berada di suatu negara biasanya bervariasi, tetapi memiliki inti yang sama. Terbentuknya kota juga bisa dikatakan sebagai awal sebuah tempat pertemuan antarpenduduk desa dengan penduduk di sekitar desa itu baik untuk transaksi keperluan hidup, tempat pengumpulan barang, atau tukar menukar barang. Lama-kelamaan ada yang bermukim di sekitar tempat itu dan kemudian pemukiman itu menjadi semakin besar. Berdatangan pula penduduk dari daerah sekitar ke tempat itu serta daerah lainnya, kemudian membentuk sebuah kota atau bahkan menjadi kota besar.

Gideon Sjoberg dalam S. Meno dan Mustamin Alwi (1992: 18) menjelaskan bahwa ada tiga tingkatan pergerakan masyarakat manusia hingga menuju menjadi masyarakat kota, yaitu:

1. *preurban feudal society*, yaitu masyarakat feodal sebelum adanya atau menjadi kota-kota;
2. *preindustrial feudal society*, yaitu masyarakat feodal sebelum adanya industri;
3. *moderen industrial feurial society*, yaitu masyarakat feodal dengan industri maju.

Lebih lanjut, JH. De Goode dalam S. Meno dan Mustamin Alwi (1992: 18) menjelaskan sebuah masyarakat berkembang menjadi kota apabila memiliki beberapa faktor berikut:

1. jumlah penduduk keseluruhan;
2. penguasaan atas alam lingkungan;
3. kemajuan teknologi; dan
4. kemajuan dalam organisasi sosial.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa kota bisa berkembang apabila ada jumlah penduduk yang cukup besar untuk mendukung kegiatan kota itu sendiri. Kemudian, mampu menguasai sumber-sumber daya alam di sekelilingnya sehingga sanggup memanfaatkannya untuk kesejahteraan dan kemakmuran mereka. Ditunjang bidang teknologi dan ilmu pengetahuan, tercipta inovasi dan invensi dalam rangka kemajuan ke arah yang lebih maju dan lebih

baik. Dilihat dari pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan kota terdiri atas tiga tahap, yaitu:

1. *fase teknik*, yang bertumpu pada eksploitasi sumber daya tenaga air dan angin oleh manusia (kincir-kincir yang digerakkan oleh tenaga air dan angin);
2. *fase palaeo teknik*, yaitu tahap pengembangan uap sebagai sumber tenaga, dengan batu bara sebagai bahan bakarnya; dan
3. *fase neoteknik*, di mana sumber tenaganya adalah listrik dan bahan bakarnya adalah bensin. Saat ini dikembangkan tenaga matahari dan nuklir.

Dari urutan atau fase perkembangan kota di atas, dari pemanfaatan kincir, gerakan angin hingga pemanfaatan tenaga matahari, jelas bahwa kemajuan kota dapat dilihat dari penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga mampu menguasai sumber daya alam untuk kemanfaatan manusia. Oleh karena itu, hampir setiap kota selalu mencirikan tingginya tingkat ilmu pengetahuan dan teknologi. Kawasan kota tersebut sudah beralih, yaitu bukan bermata pencarian yang berkaitan langsung dengan alam, melainkan bermata pencarian yang berhubungan dengan bidang pemerintahan, industri, dan jasa.

Kota-kota di Indonesia ternyata memiliki sejarah dan perkembangannya tersendiri. Menurut Koentjaraningrat dalam S. Meno dan Mustamin Alwi (1992: 21) menjelaskan bahwa kota-kota di Indonesia bermula dari adanya kota-kota istana, kemudian kota pusat keagamaan, dan terakhir kota pelabuhan. Kemudian, muncul pula istilah kota administrasi.

Kota istana. Dicitrakan oleh susunan spasialnya yang mencerminkan konsepsi rakyat tentang alam semesta. Raja dan istananya dipandang sebagai pusat alam semesta dan penjaga keseimbangan. Contoh kota-kota istana ini adalah Gianyar dan Klungkung di Bali, Yogya dan Solo di Jawa Tengah).

Kota pusat keagamaan. Susunan spasialnya berkisar di makam raja-raja, sebuah bangunan suci berupa candi, stupa, dan lain-lain. Bangunan itu dikelilingi oleh perumahan para pandita, biksu, atau

mereka yang bertugas memelihara bangunan-bangunan suci dan pusat-pusat keagamaan. Contohnya kota Gede dekat Yogyakarta.

Kota pelabuhan. Susunan spatialnya terdiri atas bagian-bagian tempat tinggal para penguasa pelabuhan, yang dekat dengan pelabuhan, dan beberapa perkampungan tempat bermukimnya para pedagang asing, yang terpisah-pisah, dan disebut kampung menurut nama negeri asal mereka. Seperti kampung Arab, kampung Cina kampung Parsi, kampung Keling, kampung Melayu, kampung Maluku, dan lainnya. Contoh kota pelabuhan adalah Banten, Demak, Gresik, dan Ujung Pandang (Makassar).

Kota administrasi. Masuknya bangsa-bangsa Eropa ke Indonesia, khususnya ketika Belanda mulai menjajah negeri ini, maka muncullah kota-kota bentuk baru, yaitu berupa kota-kota administrasi. Kota-kota ini mengambil lokasi di kota-kota sebagaimana penjelasan di atas. Susunan spatial kota administrasi ini berkisar disekeliling sebuah lapangan atau alun-alun. Pada lingkaran depan atau pertama sekeliling alun-alun itu terdapat rumah kediaman kepala pemerintahan daerah itu (gubernur, residen, kontrolir, bupati, dan sebagainya). Juga terdapat gedung-gedung penting seperti gedung pemerintahan, gedung gereja, mesjid, bank, dan penjara. Pada lingkaran berikutnya terdapat rumah-rumah para pamong praja atau pejabat-pejabat eselon dalam pemerintahan.

Lain lagi dengan Lewis Mumford dalam Daldjoeni (1997: 141-142). Ia menjelaskan enam tahap perkembangan sejarah kota, yaitu sebagai berikut.

1. *Eopolis.* Kota ini menempati suatu pusat dari daerah pertanian dengan adat-istiadat yang bercorak kedesaan dan serba sederhana,.
2. *Polis.* Sebutan ini berasal dari zaman Yunani dan Romawi. Kota merupakan pusat hidup keagamaan dan pemerintahan. Bentuknya saja semacam benteng yang kuat; di dalamnya terdapat tempat khusus untuk peribadatan, pasar yang ramai yang bertalian erat dengan kegiatan macam industri kecil. Penduduknya terdiri atas beragam tukang dengan macam keahliannya. Ada pula berbagai lembaga pendidikan, tempat-tempat hiburan dan stadion besar untuk olahraga.

3. *Metropolis*. Dalam kota besar ini bertemulah orang dari berbagai bangsa untuk berdagang dan tukar-menukar harta budaya rohani. Juga terdapat percampuran perkawinan antarbangsa dan ras dengan akibat munculnya filsafat dan kepercayaan baru. Selain keagungan kota secara fisik kota menyajikan kontras yang menonjol antaragolongan kaum kaya dan kaum miskin. Contoh kota metropolis adalah Amsterdam, Paris, dan Tokyo.
4. *Megalopolis*. Sebenarnya ini suatu peningkatan dari tahap sebelumnya. Gejala sosiopatologis merajalela; pada satu pihak ada kekayaan dan kekuasaan dengan birokrasi yang amat menonjol, sedangkan pada pihak lain meluas kemiskinan dan berontaklah kaum proletar. Contoh-contoh megalopolis adalah Alexandria (abad ke-3), Roma (abad ke-2), Konstantinopel (abad ke-10), kemudian New York dalam abad sekarang.
5. *Tyrannopolis*. Kota besar dilanda oleh kepincangan yang berupa degenerasi dan korupsi. Moral pada penduduknya merosot; ada relasi erat antarapolitik, ekonomi dan kriminalitas, dan di samping itu kaum proletar menjadi kekuatan yang tidak diremehkan.
6. *Necropolis*. Aartinya peradaban kota runtuh, kota menjadi bangkai (nekros). Misalnya Babylon, Nineve dan Roma kuno, yang runtuh dan hilang lenyap dari permukaan bumi.

Perkembangan kota kekinian pada hakikatnya menyangkut berbagai aspek kehidupan. Perkembangan adalah proses perubahan keadaan dari keadaan ke keadaan yang lain dalam waktu yang berbeda. Perkembangan dan pertumbuhan kota berjalan sangat dinamis.

Menurut Branch (1995: 37), beberapa unsur yang memengaruhi pertumbuhan dan perkembangan kota adalah sebagai berikut.

1. Keadaan geografis, yaitu pengaruh letak geografis terhadap perkembangan fisik dan fungsi yang diemban oleh kota. Kota pantai misalnya akan berkembang secara fisik pada bagian daratan yang berbatasan dengan laut dengan perkembangan awal sekitar pelabuhan. Oleh karena itu, kota memiliki fungsi

sebagai kota perdagangan dan jasa serta sebagai simpul distribusi jalur transportasi pergerakan manusia dan barang

2. Tapak (*site*), merujuk pada topografi kota. Sebuah kota akan berkembang dengan memperhitungkan kondisi kontur bumi. Dengan demikian, pembangunan saran dan prasarana kota akan menyesuaikan dengan topografinya agar bermanfaat secara optimal.
3. Fungsi yang diemban kota, yaitu aktivitas utama atau yang paling menonjol yang dijalankan oleh kota tersebut. Kota yang memiliki banyak fungsi, seperti fungsi ekonomi dan kebudayaan, akan lebih cepat perkembangannya daripada kota berfungsi tunggal.
4. Sejarah dan kebudayaan yang melatarbelakangi terbentuknya kota juga berpengaruh terhadap perkembangan kota karena sejarah dan kebudayaan memengaruhi karakter fisik dan masyarakat kota.
5. Unsur-unsur umum, yaitu unsur-unsur yang turut memengaruhi perkembangan kota seperti bentuk pemerintahan dan organisasi administratif, jaringan transportasi, energi, pelayanan sosial dan pelayanan lainnya.

Semua unsur tersebut saling berkaitan dan memengaruhi dan dalam tampilan fisik tercermin dari bentukan fisik perkotaan yang mengemban fungsi-fungsi tertentu.

Ada juga yang mengatakan bahwa perkembangan kota lebih cenderung dianalisis dari pertumbuhan penduduk perkotaan. Dimensi perkembangan dan pertumbuhan kota dapat ditinjau dari pengaruh pertumbuhan penduduk yang tidak terlepas dari proses yang disebut urbanisasi. Menurut Herlianto (1986: 5), urbanisasi ditinjau dari konsep keruangan (spasial) dan ekologis sebagai suatu gejala geografis. Konsep pemikirannya didasarkan pada adanya gerakan atau perpindahan penduduk dalam suatu wilayah atau perpindahan penduduk keluar dari suatu wilayah tertentu. Gerakan atau perpindahan penduduk tersebut disebabkan salah satu komponen dari ekosistem yang kurang atau tidak berfungsi dengan baik, sehingga terjadi ketimpangan dalam ekosistem setempat, serta

terjadinya adaptasi ekologis baru bagi penduduk yang pindah dari daerah asalnya ke daerah baru (perkotaan).

Menurut Catanese (1998), faktor yang dapat memengaruhi perkembangan kota ini dapat berupa faktor fisik maupun nonfisik. Faktor-faktor fisik akan memengaruhi perkembangan suatu kota di antaranya:

1. *Faktor lokasi.* Faktor lokasi dimana kota itu berada akan sangat memengaruhi perkembangan kota tersebut, hal ini berkaitan dengan kemampuan kota tersebut untuk melakukan aktivitas dan interaksi yang dilakukan penduduknya.
2. *Faktor geografis.* Kondisi geografis suatu kota akan memengaruhi perkembangan kota. Kota yang mempunyai kondisi geografis yang relatif datar lebih cepat berkembang dibandingkan dengan kota di daerah bergunung-gunung yang akan menyulitkan dalam melakukan pergerakan, baik orang maupun barang.

Adapun faktor-faktor nonfisik yang berpengaruh terhadap perkembangan suatu kota dapat berupa berikut ini.

1. *Faktor perkembangan penduduk.* Perkembangan penduduk dapat disebabkan oleh dua hal, yaitu secara alami (internal) dan migrasi (eksternal). Perkembangan secara alami berkaitan dengan kelahiran dan kematian yang terjadi di kota tersebut, sedangkan migrasi berhubungan dengan pergerakan penduduk dari luar kota masuk ke dalam kota sebagai urbanisasi. Urbanisasi mempunyai dampak positif maupun negatif. Perkembangan dikatakan positif apabila jumlah penduduk yang ada tersebut merupakan modal bagi pembangunan, dan berdampak negatif apabila jumlah penduduk membebani kota itu sendiri.
2. *Faktor aktivitas kota.* Kegiatan yang ada di dalam kota, terutama kegiatan perekonomian. Perkembangan kegiatan perekonomian ditentukan oleh faktor-faktor yang berasal dari dalam kota itu sendiri (faktor internal) yang meliputi faktor produksi seperti lahan, tenaga kerja, modal serta faktor-faktor yang berasal dari luar daerah (faktor eksternal), yaitu tingkat permintaan dari

daerah-daerah lain terhadap komoditi yang dihasilkan oleh daerah yang bersangkutan

Dari waktu ke waktu, perkembangan kota terus berubah. Sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk perkotaan serta meningkatnya jumlah kebutuhan kehidupan, meningkat pula kebutuhan ruang kota yang besar. Karena ketersediaan ruang di dalam kota tetap dan terbatas, meningkatnya kebutuhan akan mengambil ruang di pinggiran kota. Gejala pengambil alihan lahan ke arah luar disebut "*urban sprawl*" (Hadi Yunus, 2002: 125). Secara garis besar, ada tiga macam proses perkembangan kota dengan cara perluasan areal kota (*urban sprawl*), yaitu sebagai berikut.

1. Perembetan konsentris (*concentric development/low density continous development*). Tipe ini merupakan jenis perembetan areal kota yang paling lambat. Perembetan berjalan perlahan-lahan terbatas pada semua bagian luar kenampakan fisik kota. Peran transportasi terhadap perembetan tidak terlalu besar
2. Perembetan memanjang (*ribbon development/linier development/axial development*). Tipe ini menunjukkan ketidamerataan perembetan areal kota di semua bagian sisi-sisi luar daripada daerah kota utama. Perembetan paling cepat terlihat di sepanjang jalur transportasi yang ada, khususnya yang bersifat menjari (*radial*) dari pusat kota. Daerah sepanjang rute transportasi utama merupakan tekanan paling berat dari perkembangan. Membumbungnya harga lahan pada kawasan ini telah memojokkan lahan pertanian, dengan makin banyaknya konversi lahan pertanian ke lahan nonpertanian.
3. Perembetan yang meloncat (*leap frog development/checkerboard development*). Tipe ini dianggap paling merugikan, tidak efisien dalam arti ekonomi maupun estetika. Perkembangan lahan kotanya terjadi berpecah secara sporadis. Keadaan ini sangat menyulitkan dalam membangun prasarana-prasarana/fasilitas. Pembiayaan untuk pembangunan jaringan-jaringannya sangat tidak sebanding dengan penduduk yang diberi fasilitas. Khususnya apabila dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di areal kota yang kompak.

Hingga akhirnya perkembangan dan sejarah kota, jika dirangkum terbagi kepada beberapa tipe kota berikut.

Kota kuno merupakan pengertian kota yang paling sederhana. Di kota kuno ini didapati pada gua, lembah atau tempat berlindung, beberapa jalur tepi sungai yang letaknya strategis yang menjadi cikal bakal terbentuknya kota. Ciri utama kota ini adalah mata pencaharian penduduknya non-agraris dan penduduknya memiliki pekerjaan dan kebutuhan yang relatif heterogen. Di kawasan kota kuno ini juga dapat ditemui prasarana dan sarana umum serta beberapa pusat pemerintahan yang hidup dengan nilai-nilai tertentu. Pada kota kuno ini, kotanya mulai terbentuk pada tahap pastoral/tahap menetap. Tahap-tahap perkembangan manusia dimulai dari *hunting and fishing, pastoral, agricultural, handicraft, dan industrial*.

Kota praindustri merupakan kota yang lebih berkembang dari kota kuno yang telah memiliki ciri seperti tahap *agricultural* yang menonjol sehingga penduduk mulai mengenal teknik bertanam yang baik. Perpindahan penduduk juga mulai terlihat, kebutuhan di kota semakin beragam dengan berdatangnya kelompok masyarakat ke kota maka pemukiman di kota semakin menonjol serta pembangunan fisik dan prasarana kota pada kota ini menjadi lebih teratur dan meluas. Pola perkotaan di kota pra-industri memiliki gejala yang biasa ditemui empat pusat kegiatan, seperti pusat pemerintahan, ruang publik (tempat masyarakat berinteraksi), tempat beribadah, pasar tradisional (tempat distribusi barang dari desa ke kota atau sebaliknya), dan tempat pemenuhan barang-barang kebutuhan sehari-hari bagi masyarakat desa dan kota. Keempat pusat kegiatan ini letaknya relatif berdekatan dan itu merupakan kegiatan pokok dari suatu kota praindustri. Pada masa ini status seseorang didasarkan pada keturunan (*ascribed status*), yaitu seseorang yang dilahirkan dari kelompok bangsawan, ia memiliki status sebagai bangsawan. Dikarenakan status dan strata sangat kuat dipertahankan oleh masing-masing kelompok strata, pola pemukiman masyarakat kota pra-industri ini cenderung berkelompok-kelompok (pengelompokan berdasarkan status, etnis/suku bangsa, dan ragam pekerjaan).

Kota Industri merupakan kota yang lebih berkembang dari kota pra-industri. Kelahiran dunia industri di kota ini memerlukan banyak tenaga kerja, baik tenaga terampil tingkat atas, menengah,

maupun kasar. Teknologi mulai berkembang dan pusat-pusat industri yang bertebaran di kota, sehingga lebih menunjukkan adanya surplus kapital pada masyarakat dan mereka memiliki kemampuan dalam pengumpulan modal untuk mendirikan suatu industri. Kota industri lahir karena masyarakat kota memiliki surplus tertentu. Surplus ini tidak hanya surplus kapital tetapi juga teknologi, sumber daya manusia, dan manusia. Pola pemukiman di kota industri ini tidak memiliki keteraturan sehingga penataan kota berjalan lambat. Pada kota ini, kegiatan industri sangat menonjol, sistem kemasyarakatan agraris berubah menjadi industris. Sistem ekonomi natural berganti menjadi kapital dan pada masa perubahan yang drastis ini menyebabkan kota mengalami kekacauan fisik dan manajemen.

Kota modern terbentuk setelah adanya masa industrialisasi pada abad 17. Adanya pengaruh ini menyebabkan munculnya semangat revolusi industri dan menumbangkan kekuasaan raja yang absolut. Kemenangan rakyat atau penduduk atas raja ini menandai perhatian teknologi dan ilmu pengetahuan untuk kepentingan rakyat banyak. Sistem pemerintahan pada masa ini berubah dari sistem kekuasaan absolut ke bentuk baru yang lebih berpihak pada rakyat, seperti sistem demokrasi, sistem pemerintahan republik, atau federal. Pada kota ini, sisi negatif pada masa kota industri di atasi dengan ilmu pengetahuan, teknologi, dan etika. Kota post-modern modernisasinya lebih berkembang. Masyarakat lebih menghargai nilai pluraritas, muncul ide-ide baru, teknologi dan ilmu pengetahuan yang lebih canggih, beragam, dan digunakan untuk kegiatan seolah di luar pikiran masyarakat awam sebelumnya. Kota post-modern memiliki tingkat globalisasi yang tinggi, interaksi dan kerja sama yang saling menguntungkan dapat terjadi dengan kota lain. Kota post-modern ini diisi dengan era informasi, jasa, dan pelayanan. Kebutuhan hidup dipenuhi secara teknologis dan komputerisasi yang canggih.

Kota Global bisa dikatakan sebagai suatu kota yang masyarakatnya memiliki kebiasaan untuk melakukan relasi dengan kota lain antarnegara. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat di dunia berakibat semakin pesatnya perkembangan teknologi dan penemuan dalam berbagai bidang dan skala yang diperkenalkan pada dunia. Kota global memiliki kekuatan politik, menduduki posisi nasional dan internasional, perdagangan dunia,

dan organisasi perusahaan tingkat dunia. Aktivitas tertentu mewarnai kota di bidang sosial dan ekonomi yang menunjukkan status sebagai pusat-pusat aktivitas yang profesional dan potensi kota yang satu sering berdampak pada kota yang lain di antara dua negara atau lebih. Ciri kota global, yaitu sebagian masyarakatnya dalam pemenuhan kebutuhan tidak selalu berorientasi pada kotanya sendiri. Masyarakat ini juga harus siap menerima kedatangan orang asing dengan segala potensi yang dimiliki kota itu. Jadi, interaksi yang bersifat timbal balik dibutuhkan untuk mencapai status sebagai kota global.

Kota kosmopolitan merupakan kota yang masyarakatnya memiliki pandangan alam secara utuh menyeluruh. Kota kosmopolitan terbentuk dengan prasyarat tertentu, yaitu penduduknya mampu menghargai dan menghormati keragaman alam beserta isinya. Masyarakat kosmopolitan akan menjaga secara seimbang antarkepentingan dirinya dengan kepentingan masyarakat. Ada kecenderungan masyarakat kosmopolitan merupakan kelompok bangsawan baru, yang memiliki tujuan hidup yang mapan serta menjaga citra. Gejala kosmopolitan tampak pada dominasi individu penduduk kota yang memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi dan pemilikan industri berskala besar. Teknologi pada era ini berkembang lebih jauh dan kota ini adalah kota dengan kebutuhan desain yang bersifat neo-universal (modernisme yang disentuh dengan seni modern). Budaya dan seni lokal yang bersifat *agraris-religius* pada masa ini akan ditinggalkan apabila tidak disertai inovasi atau dijaga keasliannya. Kosmopolitan merupakan akomodasi peradaban dari post-modernisme yang tumbuh secara linier, liar, dan tidak terkendali. Kota ini merupakan kota masa depan yang masih merupakan impian, yaitu kota berusaha ditata secara sempurna. Namun, pada awalnya, kota ini masih dihantui dengan masalah kesenjangan sosial ekonomi antarnegara antara kota.

Kota juga dikatakan sebagai tempat pertemuan yang berorientasi keluar. Sebelum menjadi tempat pemukiman yang tetap, awalnya kota adalah tempat orang pulang-balik untuk berjumpa secara teratur sehingga menimbulkan daya tarik para penghuni yang ada di luar kota untuk mengadakan kontrak, memberi dorongan untuk kegiatan rohaniyah dan perdagangan, serta kegiatan lain yang memiliki dinamika yang berbeda dengan keadaan di desa.

Kota juga sebagai pusat pemerintahan pada umumnya banyak dijumpai pada zaman sebelum Revolusi Industri. Kebanyakan kota ini merupakan kota lama bekas kerajaan yang mampu bertahan sebagai ibukota sampai pada zaman modern. Pada zaman modern, kota menjadi pusat industri, produksi, dan jasa. Pada dasarnya, kota terbentuk karena diikuti dengan kepadatan penduduknya. Penyebab kepadatan penduduk terjadi karena ada aktivitas tertentu yang menyebabkan orang-orang berdatangan. Kota dapat dipandang sebagai gaya hidup, yang memungkinkan penduduknya berkontak dengan orang asing, mengalami berbagai perubahan pesat, dan perubahan mobilitas sosial. Kota akan muncul ketika jika kelebihan yang berada di daerah pedalaman, tetapi terbentuknya menjadi sebuah kota yang “baru” harus mengalami perkembangan teknologi untuk menghasilkan sarana transportasi. Setelah kota baru itu berdiri, barulah kota itu mampu memberikan jasanya kepada wilayah yang lain.

Memang dari sudut karakter, perkembangan dan pertumbuhan kota-kota yang semakin besar, menunjukkan berbagai karakter pada kota-kota tersebut. Kota metropolitan atau kota primat, yaitu kota yang sangat besar, misalnya cenderung memperlihatkan watak parasitismenya terhadap masyarakat nasional, dan berusaha menarik bagian modal yang relatif besar sehingga dapat menjadi hambatan bagi daerah pedesaan maupun kota-kota yang lebih kecil. Gejala itu dapat kita jumpai pada kota Jakarta. Pembangunan berbagai sarana dan prasarana (jalan-jalan tol bertingkat, gedung, tempat rekreasi dan olahraga) terus digalakkan. Hal ini terjadi karena kedudukannya yang ganda, yaitu sebagai ibukota negara dan sekaligus pusat perdagangan dan niaga serta industri.

D. Fungsi Kota

Kota dapat memberikan pelayanan penting bagi mereka yang ada di dalam kota maupun yang tinggal di sekeliling kota, atau juga bagi mereka yang melakukan perjalanan yang singgah serta berdiam sementara di kota tersebut. Kegiatan fisik dalam kota memerlukan perhatian dan perancangan sesuai fungsi masing-masing. Kota terkadang memiliki fungsi yang sangat majemuk antara lain menjadi

pusat populasi, perdagangan, pemerintahan, industri, maupun pusat budaya dari suatu wilayah.

Untuk melakukan fungsi tersebut, kota perlu ditunjang oleh sarana dan prasarana yang memadai, seperti kawasan permukiman, perdagangan, pemerintahan, industri, sarana kebudayaan, kesehatan, rekreasi, dan lainnya. Menurut Hatt dan Reiss (1959) bahwa adanya kota untuk memenuhi kebutuhan sosial dan kegiatan ekonomi penduduk yang selalu berkembang. Hal ini untuk mendukung dan melayani fungsi-fungsi kota yang saling memengaruhi, yaitu sebagai berikut.

1. Pusat berbagai kegiatan untuk daerah sekitarnya. Kota-kota model ini menjadi ruang produktif yang luas.
2. Pusat penyedia transportasi merupakan *break-of-bulk*. Transportasi kota sebagai *break-of-bulk*, merupakan pelayanan sepanjang rute transportasi mencapai daerah-daerah terpencil pun dapat dilalui dengan mudah karena letak jalur transportasi kota yang strategis.
3. Titik konsentrasi pelayanan khusus. Fungsi kota sebagai titik konsentrasi pelayanan khusus, antara lain sebagai tempat perdagangan, perindustrian, rekreasi, dan tempat menjamu tamu dari kota lain dan sebagainya.

Kemudian, kota juga berfungsi sebagai pelayan serta fasilitator masyarakat sekitarnya yang memanfaatkan jasa perkotaan, sebagaimana dijelaskan oleh Safari Imam (1990: 29), yaitu sebagai berikut.

1. *Production center*, yaitu pusat produksi, barang setengah jadi maupun barang jadi. Kota memiliki fungsi sebagai pusat produksi atau pemasok, baik berupa bahan mentah, barang setengah jadi, maupun barang jadi. Contoh kota produsen bahan mentah, yaitu kota-kota pertambangan, seperti, Soroako (Niel), Bukitasm dan Ombilin (Batubara), Arun dan Bontang (LNG), dan lainnya. Contoh kota produsen barang jadi dan setengah jadi, yaitu kota-kota industri seperti, Cilegon, Gresik, Surabaya, Jakarta, Bandung, dan lain-lain.

2. *Center of trade*, yaitu pusat perdagangan dan niaga yang melayani daerah sekitarnya.
3. *Political capitol*, yaitu pusat pemerintahan atau sebagai pusat ibu kota Negara.
4. *Cultural center*, yaitu pusat budaya.
5. *Health and recreation*, yaitu pusat pengobatan dan rekreasi (wisata).
6. *Divercified cities*, yaitu memiliki fungsi ganda atau beraneka, seperti kota pendidikan, kota industri, kota perdagangan, dan lainnya.

E. Struktur Perkembangan Kota

Struktur adalah susunan sesuatu (fisik atau nonfisik) yang bersatu secara teratur atau tatanan yang menunjukkan keterkaitan antarbagian dan memperlihatkan sifat (Kamus Tata Ruang, 1998: 103). Struktur kota adalah tatanan beberapa bagian yang menyusun suatu kota yang menunjukkan keterkaitan antarbagian. Penjabaran struktur kota membentuk pola kota yang menginformasikan kesesuaian lahan, kependudukan, guna lahan, sistem transportasi, dan sebagainya, yang kesemuanya berkaitan satu sama lain.

Menurut Bourne (1982), kota dapat diketahui lebih lanjut dari struktur tata ruangnya. Struktur kota terbentuk dari tiga kombinasi elemen berikut.

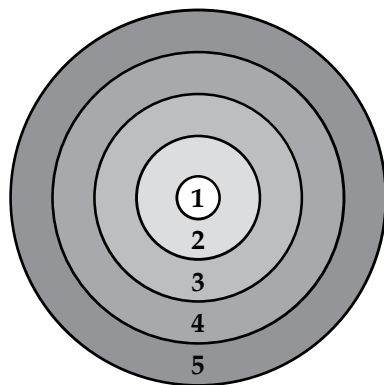
1. Bentuk kota, merupakan pola atau penataan ruang dari tiap-tiap elemen kota, seperti bangunan dan penggunaan lahan, kelompok sosial, kegiatan ekonomi dan kelembagaan di dalam kota.
2. Interaksi dalam kota, terbentuk dari sejumlah hubungan kaitan dan aliran pergerakan yang mengintegrasikan elemen-elemen dalam kota tersebut.
3. Mekanisme pengaturan yang ada di dalam kota, merupakan mekanisme yang menghubungkan kedua elemen sebelumnya ke dalam struktur kota yang berbeda, misalnya berdasarkan penggunaan lahan dan aliran pergerakan dalam kota yang

terbentuk mekanisme harga lahan yang berbeda-beda di dalam kota

Herbert dalam Hadi Yunus (20002: 76) mengemukakan tiga model klasik berkaitan dengan struktur kota yang dibedakan menjadi *teori zona konsentris*, *teori sektoral* dan *konsep multiple-nuclei*. Secara umum, model-model tersebut menjelaskan tata guna lahan yang mungkin terbentuk di dalam perkembangan suatu kota.

1. Teori Zona Konsentris

Teori zona konsentris dikemukakan oleh E.W Burgess yang menggambarkan struktur kota sebagai pola lima zona lingkaran konsentris. Menurut model ini, dinamika perkembangan kota akan terjadi dengan meluasnya zona pada setiap lingkaran. Sejalan dengan perkembangan masyarakat, berkembang pula jumlah penduduk dan jumlah struktur yang dibutuhkan masyarakat dalam menunjang kehidupannya. Sementara itu, proses segregasi dan diferensiasi terus berjalan, yang kuat akan selalu mengalahkan yang lemah. Daerah pemukiman dan institusi akan terdepak keluar secara "*centrifugal*" dan "*business*" semakin terkonsentrasi pada lahan yang paling baik di kota. Dengan kata lain, sektor yang berpotensi ekonomi kuat akan merebut lokasi strategis dan sektor yang berpotensi ekonomi lemah akan terdepak ke lokasi yang derajat aksesibilitasnya jauh lebih rendah dan kurang bernilai ekonomi. Dengan kata lain, apabila "*landscape*"nya datar sehingga aksesibilitas menunjukkan nilai sama ke segala penjuru dan persaingan bebas untuk mendapatkan ruang, penggunaan lahan suatu kota cenderung berbentuk konsentris dan berlapis-lapis mengelilingi titik pusat. Teori konsentris dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:



Keterangan:

- Zona 1 : Daerah Pusat Kegiatan (DPK) atau *Central Business District* (CBD).
- Zona 2 : Peralihan (zona perdagangan beralih ke permukiman).
- Zona 3 : Permukiman kelas pekerja atau buruh.
- Zona 4 : Permukiman kelas menengah.
- Zona 5 : Penglaju (zona permukiman beralih ke zona pertanian).

Gambar 1

Struktur Kota Menurut Teori Konsentris

Karakteristik setiap zona dapt diuraikan sebagai berikut.

- a. *Zona 1: daerah pusat kegiatan (DPK) atau central business district (CBD).* Daerah ini merupakan pusat dari segala kegiatan kota, antara lain politik, sosial-budaya, ekonomi dan teknologi. Zona ini terdiri atas dua bagian, yaitu bagian paling inti yang disebut *retail business district* (RBD) dan bagian luarnya yang disebut *wholesale business district* (WBD). Pada bagian paling inti, kegiatan dominan antara lain pusat perbelanjaan, perkantoran, pusat hiburan dan kegiatan sosial-politik. Adapun bagian di luarnya ditempati oleh bangunan yang digunakan untuk kegiatan ekonomi dalam jumlah yang yang besar, antara lain pasar dan pergudangan (*warehouse*).
- b. *Zona 2: daerah peralihan atau transition zone.* Zona ini merupakan daerah yang mengalami penurunan kualitas lingkungan permukiman yang terus-menerus dan semakin lama semakin hebat. Penyebabnya adalah adanya intrusi fungsi yang berasal dari zona pertama sehingga perbauran permukiman dengan bangunan bukan untuk permukiman seperti gudang kantor dan lain-lain, sehingga sangat mempercepat terjadinya deteriorisasi lingkungan pemukiman.
- c. *Zona 3: perumahan para pekerja bebas.* Zona ini paling banyak ditempati oleh pekerja-pekerja, baik pekerja pabrik ataupun

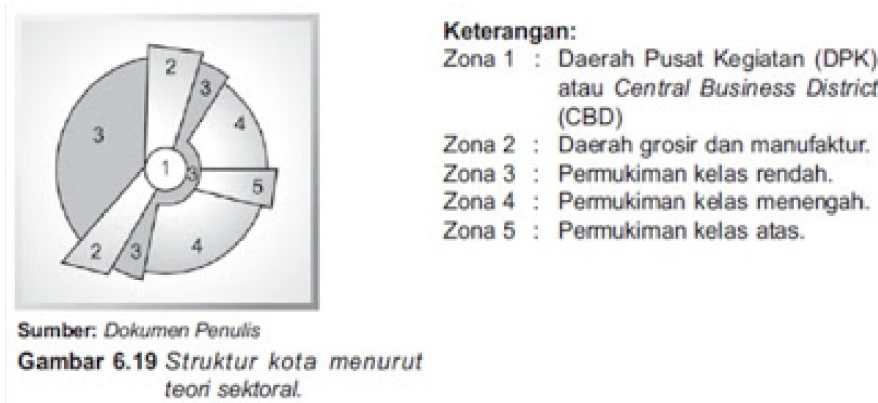
industri. Di antaranya adalah pendatang baru dari zona 2, yang menginginkan tempat tinggal yang dekat dengan tempat kerjanya. Belum terjadi invasi dari fungsi industri dan perdagangan ke daerah ini karena letaknya masih dihalangi oleh zona peralihan. Kondisi permukimannya lebih baik dibandingkan dengan zona 2 walaupun sebagian besar penduduknya masih masuk dalam kategori "*low-medium status*".

- d. *Zona 4: permukiman lebih baik.* Zona ini dihuni oleh penduduk yang berstatus ekonomi menengah-tinggi, walaupun tidak berstatus ekonomi sangat baik, mereka kebanyakan mengusahakan sendiri bisnis kecil-kecilan, para profesional, para pegawai, dan sebagainya. Kondisi ekonomi umumnya stabil sehingga lingkungan permukimannya menunjukkan tingkat keteraturan yang cukup tinggi. Fasilitas permukiman terencana dengan baik, sehingga kenyamanan tempat tinggal dapat dirasakan pada zona ini.
- e. *Zona 5: penglaju atau commuter zone.* Zona ini tercipta akibat interaksi-interaksi dan interelasi elemen sistem kehidupan perkotaan dan mengenai kehidupan manusia maka sifatnya pun sangat dinamis dan tidak statis. Timbulnya penglaju merupakan suatu akibat adanya proses desentralisasi permukiman sebagai dampak sekunder dari aplikasi teknologi di bidang transportasi dan komunikasi.

2. *Teori Sektoral*

Teori sektoral dirumuskan oleh Homer Hoyt yang mengemukakan bahwa perkembangan suatu kawasan tidak akan selalu membentuk lingkaran konsentris, tetapi terdistribusi sesuai dengan perbedaan potensi pengembangannya. Hal ini membentuk struktur sektoral, mengingat perkembangan suatu kawasan tidak akan terjadi secara merata ke segala arah. Secara konsep, model teori sektor yang dikembangkan oleh Hoyt dalam beberapa hal masih menunjukkan persebaran zona-zona konsentrisnya. Jelas terlihat di sini bahwa jalur transportasi yang menjari (menghubungkan pusat kota ke bagian bagian yang lebih jauh) diberi peranan yang besar

dalam pembentukan pola struktur internal kotanya. Teori sektoral dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



Gambar 2
 Struktur Kota Menurut Teori Sektoral

Secara garis besar, zona yang ada dalam teori sektor dapat dijelaskan sebagai berikut.

- Zona 1: central business district (CBD).* Deskripsi anatomisnya sama dengan zona 1 dalam teori konsentris. Seperti halnya teori konsentris, CBD merupakan pusat kota yang relatif terletak di tengah kota yang berbentuk bundar.
- Zona 2: wholesale light manufacturing.* Apabila dalam teori konsentris, zona 2 berada pada lingkaran konsentris, berbatasan langsung dengan zona 1, pada teori sektor, zona kedua membentuk pula seperti taji (*wedge*) dan menjari ke arah luar menembus lingkaran-lingkaran konsentris, sehingga gambaran konsentris mengabur adanya. Jelas terlihat peranan jalur transportasi dan komunikasi yang menghubungkan CBD dengan daerah luarnya yang mengontrol persebaran zona 2 ini. Hal ini wajar karena kelangsungan kegiatan pada “wholesaling” ini sangat ditentukan oleh tingkat aksesibilitas zona yang bersangkutan.
- Zona 3: permukiman kelas rendah.* Zona 3 adalah zona yang dihuni oleh penduduk yang mempunyai kemampuan ekonomi

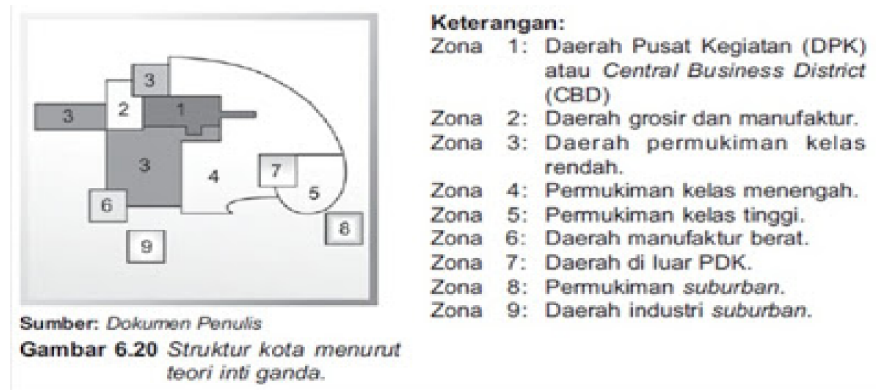
lemah. Dengan hanya melihat persebaran keruangan zona ini saja “seolah-olah” terlihat adanya kontradiksi antarateori dan kenyataan. Sebagian zona 3 ini membentuk persebaran yang memanjang “radial centrifugal” yang biasanya bentuk seperti ini sangat dipengaruhi oleh rute transportasi dan komunikasi. Dengan kata lain, menunjukkan derajat aksesibilitas yang tinggi. Daerah-daerah dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi pada kota akan selalu identik dengan daerah yang bernilai ekonomi tinggi, tetapi dalam model sektor ini, zona 3 yang penghuninya berstatus ekonomi rendah justru mempunyai pola persebaran yang seperti ini, atau menempati daerah-daerah bernilai ekonomi tinggi.

- d. *Zona 4: pemukiman kelas menengah.* Zona 4 ini menurut Hoyt agak menyimpang, khususnya dalam pembentukan sektornya. Tidak seperti zona 2, 3, dan 5 yang sifat “radiating sector” nya sangat mencolok. Kemapanan ekonomi yang semula berasal dari zona 3 memungkinkannya tidak perlu lagi bertempat tinggal dekat dengan tempat kerja. Golongan ini dalam taraf kondisi kemampuan ekonomi yang menanjak dan semakin mapan. Kelompok pemukiman baru akan membentuk sektor tersendiri.
- e. *Zona 5: pemukiman kelas tinggi.* Zona 5 ini merupakan tahap terakhir “residential mobility” penduduk kota. Daerah ini menjanjikan kepuasan, kenyamanan bertempat tinggal. Penduduk dengan penghasilan tinggi mampu membangun tempat hunian yang sangat mahal atau mewah.

3. *Teori Pusat Berganda (Multiple Nuclei)*

Teori ini dirumuskan oleh C. Harris dan E. Ullman yang dikenal dengan teori “multiple nuclei”. Pola ini pada dasarnya merupakan modifikasi dan kombinasi dari dua pendekatan sebelumnya, yaitu bahwa kota tidak selalu terbentuk dari satu pusat, tetapi dari beberapa pusat lainnya dalam satu kawasan. Lokasi zona-zona keruangan yang terbentuk tidak ditentukan dan dipengaruhi oleh faktor jarak dari CBD serta membentuk persebaran zona-zona ruang yang teratur, tetapi berasosiasi dengan sejumlah faktor. Pengaruh

faktor-faktor ini akan menghasilkan pola-pola keruangan yang khas. Teori pusat berganda dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



Gambar 3

Struktur Kota Menurut Teori Pusat Berganda

Zona-zona keruangan pada teori pusat berganda ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

- Zona 1: central business district (CBD)*. Seperti halnya dengan teori konsentris dan sektor, zona ini berupa pusat kota yang menampung sebagian besar kegiatan kota. Zona ini berupa pusat fasilitas transportasi dan di dalamnya terdapat distrik spesialisasi pelayanan, seperti “retailing” distrik khusus perbankan, pusat hiburan, dan lain-lain.
- Zona 2: wholesale light manufacturing*. Karena keberadaan fungsi sangat membutuhkan jasa angkutan besar, fungsi ini banyak mengelompok sepanjang jalan kereta api dan dekat dengan CBD. Zona ini tidak berada di sekeliling zona 1, tetapi hanya berdekatan. Sebagaimana “*wholesaling*”, “*light manufacturing*” juga membutuhkan persyaratan yang sama, yaitu transportasi yang baik, ruang yang memadai, dekat dengan pasar dan tenaga kerja.
- Zona 3: permukiman kelas rendah*. Pemukiman membutuhkan persyaratan khusus. Dalam hal ini ada persaingan mendapatkan lokasi yang nyaman antaragolongan berpenghasilan tinggi dan

golongan berpenghasilan rendah. Zona ini mencerminkan daerah yang kurang baik untuk pemukiman sehingga penghuninya umumnya dari golongan rendah dan pemukimannya juga relatif kurang baik dibandingkan zona 4. Zona ini dekat dengan pabrik-pabrik dan jalan kereta api.

- d. *Zona 4: pemukiman kelas menengah.* Zona ini tergolong lebih baik daripada zona 3, baik dari segi fisik maupun penyediaan fasilitas kehidupannya. Penduduk yang tinggal di sini pada umumnya mempunyai penghasilan yang lebih tinggi dari penduduk zona 3.
- e. *Zona 5: pemukiman kelas tinggi.* Zona ini mempunyai kondisi paling baik untuk pemukiman dalam arti fisik maupun penyediaan fasilitas. Lingkungan alamnya juga menjanjikan kehidupan yang tenteram, aman, sehat, dan menyenangkan. Hanya golongan penduduk yang berpenghasilan tinggi yang mampu memiliki lahan dan rumah di zona ini. Lokasinya relatif jauh dari CBD dan daerah industri, dan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari di dekatnya dibangun "*business district*" baru yang tidak kalah dengan CBD. Pusat-pusat baru seperti kampus, pusat rekreasi dan taman-taman sangat menarik perkembangan pemukiman menengah dan tinggi.
- f. *Zona 6: heavy manufacturing.* Zona ini merupakan konsentrasi pabrik-pabrik besar. Pemukiman yang berdekatan dengan zona ini biasanya mengalami berbagai permasalahan lingkungan, seperti pencemaran, kebisingan, kesemerawutan lalu-lintas dan sebagainya, sehingga untuk kenyamanan tempat tinggal tidak baik. Sekalipun demikian, di daerah ini terdapat berbagai lapangan kerja yang banyak. Wajar apabila kelompok penduduk berpenghasilan rendah bertempat tinggal dekat dengan zona ini.
- g. *Zona 7: business district.* Zona ini muncul untuk memenuhi kebutuhan penduduk zona 4 dan 5 dan sekaligus menarik fungsi-fungsi lain untuk berada di dekatnya. Sebagai salah satu pusat, zona ini akan menciptakan pola tata ruang yang berbeda pula, sehingga tidak mungkin terciptanya pola konsentris, tetapi membentuk persebaran lagi sesuai dengan karakteristiknya masing-masing.

- h. *Zona 8: tempat tinggal daerah pinggiran (suburban)*. Zona ini membentuk komunitas tersendiri dalam arti lokasinya. Penduduk di sini sebagian besar bekerja di pusat-pusat kota dan zona ini digunakan untuk tempat tinggal semata. Proses perkembangannya serupa dengan kota lama.
- i. *Zona 9: industri daerah pinggiran (suburban)*. Sebagaimana perkembangan industri-industri lainnya, unsur transportasi selalu menjadi persyaratan untuk hidupnya fungsi ini. Walaupun terletak di daerah pinggiran, zona ini dijangkau oleh jalur transportasi yang memadai. Sebagai salah satu pusat, pada perkembangan, selanjutnya zona ini dapat menciptakan pola-pola persebaran keruangan tersendiri dengan proses yang serupa.

F. Kota sebagai Masyarakat Modern

Masyarakat perkotaan sering diidentikkan dengan masyarakat modern (maju) dan dipertentangkan dengan masyarakat pedesaan yang akrab dengan sebutan masyarakat tradisional terutama dilihat dari aspek kulturenya. Masyarakat modern adalah masyarakat yang sebagian besar warganya mempunyai orientasi nilai budaya yang terarah ke kehidupan dalam peradaban masa kini. Pada umumnya masyarakat modern tinggal di daerah perkotaan sehingga disebut masyarakat kota.

Dalam masyarakat modern, sering dibedakan antara masyarakat pedesaan (desawi) dengan masyarakat perkotaan (kotawi). Akan tetapi, perbedaan tersebut tidak mempunyai hubungan dengan pengertian masyarakat sederhana karena dalam masyarakat modern, seberapa pun kecilnya desa, pasti ada pengaruh dari kota. Perbedaan antara masyarakat pedesaan dan masyarakat perkotaan, pada hakikatnya bersifat gradual. Agak sulit untuk memberikan batasan yang dimaksudkan dengan perkotaan karena adanya hubungan konsentrasi penduduk dengan gejala-gejala sosial yang dinamakan urbanisme.

Masyarakat perkotaan yang kita ketahui itu selalu identik dengan sifat yang individual, egois, materialistis, penuh kemewahan, dikelilingi gedung-gedung yang menjulang tinggi, perkantoran yang

mewah, dan pabrik-pabrik yang besar. Asumsi dasar kita tentang kota adalah tempat kesuksesan seseorang (S. Meno dan Mustamin Alwi, 1992: 34-35).

Daldjoeni (1997: 51-57) mengatakan kaitannya dengan kehidupan masyarakat kota, lebih melihat kota pada dua sisi, yaitu aspek fisik (pengkotaan fisik) dan aspek mental (pengkotaan mental).

1. Aspek Fisik Kota

Pada aspek fisik ini, Daldjoeni lebih melihat pada aspek struktur sosial kota yang dapat diperinci dalam beberapa gejala sebagai berikut.

- a. *Heterogenitas sosial*. Kepadatan penduduk mendorong terjadinya persaingan dalam pemanfaatan ruang. Orang dalam bertindak memilih-milih mana yang paling menguntungkan baginya, sehingga tercapai spesialisasi. Demi berhasilnya kapilaritas sosial (membuat karier), orang mengurangi jumlah anak dalam keluarga. Kota juga merupakan melting pot bagi aneka suku ataupun ras. Masing-masing minoritas ada kecenderungan untuk mempertahankan diri dengan memelihara jumlah anak yang banyak untuk tidak hilang terdesak.
- b. *Hubungan sekunder*. Jika hubungan antarapenduduk di desa disebut primer, hubungan antarpenduduk di kota disebut sekunder. Pengenalan dengan orang lain serba terbatas pada bidang hidup tertentu. Ini karena tempat tinggal juga cukup terpecah dan saling mengenal hanya menurut perhatian antarpihak.
- c. *Kontrol (pengawasan sekunder)*. Di kota orang tidak memedulikan perilaku pribadi sesamanya. Meskipun ada kontrol sosial, sifatnya nonpribadi. Selama tidak merugikan bagi umum, tindakan dapat ditoleransikan.
- d. *Toleransi sosial*. Orang-orang kota secara fisik berdekatan, tetapi secara sosial berjauhan. Dapat saja di sini orang berpesta dan pada saat yang sama tetangga menangisi orang mati.

- e. *Mobilitas Sosial*. Di sini yang dimaksudkan adalah perubahan status sosial seseorang. Orang menginginkan kenaikan dalam jenjang kemasyarakatan (*social climbing*). Dalam kehidupan kota, segalanya diprofesionalkan, dan melalui profesinya orang dapat naik posisinya. Selain usaha dan perjuangan pribadi untuk berhasil, secara kelompok seprofesi juga ada solidaritas kelas. Terjadilah perkumpulan-perkumpulan orang seprofesi, seperti guru, dokter, wartawan, pedagang, tukang becak, dan lainnya.
- f. *Ikatan sukarela (voluntary association)*. Secara sukarela orang menggabungkan diri ke dalam perkumpulan yang disukainya, seperti sport, aneka grup musik, klub filateli, perkumpulan filantropi. Meskipun sifatnya serba sukarela, ada pula gejala bahwa berbagai perkumpulan bersaing mencari anggota melalui teknik memikat dan propaganda, misalnya partai politik, gerakan anti merokok, gerakan keluarga berencana.
- g. *Individualisasi*. Ini merupakan akibat dari sejenis atomisasi. Orang dapat memutuskan apa-apa secara pribadi, merencanakan kariernya tanpa desakan orang lain. Ini berlatar belakang corak sekunder dari kehidupan kota, sifat sukarelanya ikatan dan banyaknya kemungkinan yang tersedia.
- h. *Segregasi keruangan (spatial segregation)*. Akibat kompetisi ruang terjadi pola sosial yang berdasarkan persebaran tempat tinggal atau sekaligus kegiatan sosial-ekonomis. Ini distudi oleh ekologi manusia (*human ecology*). Terjadilah pemisahan (*segregation*) berdasarkan ras. Misalnya ada wilayah kaum Cina, Arab, orang patuh beragama (kauman), kaum elite, kaum gelandangan, daerah operasi pelacuran, pencopetan, kegiatan olahraga, hiburan, pertokoan dan pasar, kompleks kepegawaian tertentu dan lainnya.

2. *Aspek Mental Kota*

Pada aspek mental ini, Daldjoeni lebih melihat pada aspek kejiwaan (mental) masyarakat kota. Adapun kejiwaan masyarakat kota dapat diperinci atas beberapa gejala berikut.

- a. *Atomisasi dan pembentukan massa.* Dalam kota besar, manusia menjadi sendirian seperti suatu atom di dalam massa yang terdiri atas atom-atom. Kota hanya dapat menerima manusia sebagai atom, itu di dalam proses pembentukannya. Sebagai atom, manusia mendapatkan koran, memasuki toko atau restoran, naik bus atau trem, bereaksi terhadap tanda lalu-lintas, reklame, kecelakaan. Proses atomisasi yang dijalani oleh orang kota berarti pula proses pembentukan masa baginya. Kota berusaha melayani manusia sebagai massa melalui perkunjungan bioskop, pertandingan sepak bola, penerbitan koran, penjualan kaset musik, dan sebagainya.
- b. Kepekaan terhadap rangsangan dan sikap masa bodoh. Atom-atom manusia dalam kota selalu dirangsang oleh berbagai rangsangan yang jumlahnya tidak terhitung banyaknya. Berbeda dengan petani di pedesaan yang setiap hari menerima jenis rangsangan yang sama, penghuni kota besar setiap hari dipaksa untuk menelaah kesan baru. Segalanya berubah, misalnya etalasi toko, iklan bioskop, aneka pertunjukan, berita utama dalam surat kabar, dan keramaian lalu lintas. Siapa yang tidak mengikuti perubahan, ia menjadi tertinggal. Akibat bertubinya rangsangan ini, manusia kota menjadi ceroboh dan bersikap masa bodoh. Ia menjadi tidak cermat dalam banyak hal karena tidak mampu lagi mencerna dengan baik apa yang ditangkap oleh pancaindranya. Untuk teliti diperlukan konsentrasi yang sungguh-sungguh, sedangkan waktu tidak ada. Jika waktu diadakan untuk itu semua, ia bingung karena tidak mampu menahan beban jiwani. Akibat kedua dari keterbukaan terhadap rangsangan yang terus meningkat adalah sikap masa bodoh. Berbagai rangsangan itu menjadikan orang kota tidak peka lagi. Ketidakepekaannya berbeda dengan yang ada pada petani di pedesaan. Petani tidak peka terhadap rangsangan yang disajikan oleh kota karena ia tidak mudah bereaksi atasnya. Itu semuanya hanya akan menjadikan ia lelah dan bingung. Sebaliknya, bagi orang kota, rangsangan-rangsangan itu semua harus menjadi kebiasaan baginya. Lama kelamaan, menjadi tidak terasa lagi, dan orang bersikap masa bodoh terhadapnya, kecuali jika rangsangan diperhebat seperti gambar-gambar yang porno, iklan masakan

dan minuman yang me-mancing selera menikmatinya, ia tergugah lagi oleh rangsangan tersebut.

- c. *Egalisasi dan sensasi*. Proses egalisasi mengandung tendensi penyamaan, yang di dalamnya peranan uang sangat penting dalam kehidupan kota. Ini berlatar belakang pada proses tehnisi dan industrialisasi. Dengan memiliki uang, orang dapat menyamai orang lain. dalam arti ia dapat membeli apa saja yang diinginkannya. Hidup perkotaan berisi kecendrungan sensasi, karena kepekaan manusia menjadi semakin luntur seperti disebutkan di atas. Hal-hal yang menimbulkan sensasi, misalnya di bidang *sport*, meskipun ini terasa lebih kuat pada kaum muda. Melalui kegiatan *sport* orang muda mencari prestasi, dan caranya dengan metode yang sportif. Sikap sportif ini keudian mewujudkan suatu sikap yang terpuji, yang diharapkan akan berlaku juga dalam pergaulan secara kemasyarakatan.
- d. Industri kesenangan dan pengisian waktu luang. Semakin maju suatu kota besar, semakin bermunculan masalah yang bertalian dengan penggunaan waktu luang. Waktu luang ini ditimbulkan oleh proses teknisasi sehingga sebagian besar tenaga manusia tergantikan oleh mesin dan tata kerja manusia dapat dijadwal secara ketat. Akibatnya, manusia bekerja dengan penuh ketegangan sehingga setelah selesai diperlukan suasana yang mengandung santai. Waktu luang akan menjadi masalah penting setelah bersama dengan majunya teknisasi, jumlahnya makin bertambah. Pada negara berkembang, orang bekerja tujuh hari atau enam hari dalam seminggu, sedangkan di dunia Barat, orang bekerja lima hari kerja. Hal ini meningkatkan mereka untuk menciptakan kegiatan bersama yang produktif semakin berkurang. Karena itu, mereka membutuhkan usaha pengisian waktu luang secara organisasi. Sehubungan itu diaadakan industri kesenangan.

Melihat penjelasan di atas, ciri utama suatu masyarakat modern, yaitu memiliki tingkat rasionalitas yang tinggi, dibandingkan dengan yang sifatnya primordial, seremonial, atau tradisional. Tingkat rasionalitas yang tinggi itu digerakkan oleh perkembangan ilmu

pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, ilmu pengetahuan dan teknologi sering disebut sebagai kekuatan pendorong (*driving force*) bagi proses modernisasi. Dengan tingkat rasionalitas yang tinggi itu, berkembang antara lain ciri-ciri yang kurang lebih berlaku umum bagi masyarakat kota, yaitu sebagai berikut.

3. Tindakan-tindakan Sosial

Dalam masyarakat tradisional, tindakan-tindakan sosial (*social action*) lebih bersandar pada kebiasaan atau tradisi, atau *prescribed action*. Adapun dalam masyarakat modern, tindakan-tindakan sosial akan lebih banyak bersifat pilihan. Oleh karena itu, salah satu ciri yang terpenting dari masyarakat modern adalah kemampuan dan hak masyarakat untuk mengembangkan pilihan dan mengambil tindakan berdasarkan pilihannya sendiri. Misalnya, dalam masyarakat tradisional atau pramodern, seorang anggota keluarga mengikuti jejak pekerjaan orangtuanya. Bahkan, dalam masyarakat yang lebih tradisional tidak dimungkinkan menerobos sekat-sekat sosial. Dalam masyarakat yang lebih modern, pilihan-pilihan lebih terbuka.

4. Orientasi terhadap Perubahan

Dalam masyarakat pramodern, perubahan berjalan lambat. Dalam masyarakat praagraris perubahan bahkan hampir tidak terjadi selama ribuan tahun. Makin maju masyarakat makin cepat perubahannya. Masyarakat modern adalah masyarakat yang senantiasa berubah cepat, bahkan perubahan itu melembaga. Seperti sering dikatakan “orang modern”: satu-satunya yang tidak berubah adalah perubahan itu sendiri.

Perubahan ini merupakan ciri tetapi sekaligus masalah yang senantiasa dihadapi masyarakat modern, karena frekuensinya yang makin cepat, sehingga acapkali tidak bisa diikuti oleh seluruh lapisan masyarakat. Akibatnya, maka terjadi ketegangan-ketegangan dan bahkan disintegrasi dalam masyarakat yang lebih berat bebannya dan lebih traumatis akibatnya dibandingkan dengan pada masyarakat tradisional yang langka perubahan. Perubahan itu sendiri didorong dan dipercepat oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi,

yang sepertinya roda percepatannya bergerak dengan intensitas yang makin tinggi.

5. *Berkembangnya Organisasi dan Diferensiasi*

Masyarakat tradisional membutuhkan organisasi yang sangat sederhana, cakupannya terbatas, tugasnya juga terbatas. Diferensiasi dalam organisasi dan pekerjaan kalau pun ada sedikit sekali dan masih bersifat umum. Dalam masyarakat modern, organisasi berkembang, cakupannya makin luas dan makin

rumit. Bersamaan dengan itu, berkembang spesialisasi. Makin maju suatu masyarakat makin tajam spesialisasi yang diperlukan. Berkembangnya spesialisasi atau diferensiasi baik dalam kelembagaan maupun pekerjaan juga didorong oleh berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi yang menyebabkan tidak bisa seseorang atau lembaga menguasai atau menangani semua hal atau terlalu banyak hal. Oleh karena itu ada yang mengatakan bahwa “orang modern” adalah “orang organisasi” (*organization man*).

Selanjutnya, modernitas dengan beberapa ciri yang dikemukakan di atas, mencakup semua aspek kehidupan, yang masing-masing memiliki ciri-ciri sendiri. Suatu masyarakat modern, dalam pengertian yang dewasa ini banyak dianut harus tercermin dalam berbagai aspek berikut.

a. *Sistem Ekonomi*

Masyarakat modern lebih berorientasi pada ekonomi modern dan efisiensi (maksimum atau optimum). Ciri utamanya adalah kemampuan untuk memelihara pertumbuhan yang berkelanjutan (*self sustaining growth*). Mekanisme ekonomi modern adalah pasar. Sistem ekonomi tersebut memiliki ciri-ciri berikut. Pertama, memiliki daya yang memungkinkan pengembangan dan penyerapan teknologi (atau gagasan-gagasan) baru. Peran industri dan jasa lebih besar dibandingkan pertanian. Oleh karena itu, proses modernisasi acap disinonimkan dengan industrialisasi. Kegiatan-kegiatan yang sarat modal dan teknologi yang menghasilkan nilai tambah yang tinggi, lebih besar dibandingkan dengan yang sarat tenaga kerja yang berharga murah. Ada keseimbangan antarmodal manusia (yang

berkualitas) dengan modal fisik. Sektor formal lebih dominan dibandingkan dengan sektor informal. Dengan demikian, organisasi dan manajemen produksi menjadi wahana yang penting dalam sistem ekonomi modern. Sebagai konsekuensinya, ada pemisahan antarpemilikan dan pengelolaan (manajemen) aset dan kegiatan produksi. Pada masyarakat yang lebih modern atau pascamodern, peran informasi dan teknologi informasi semakin besar dan pada akhirnya menjadi dominan. Sebagai akibatnya ekonomi modern makin tidak mengenal tapal batas negara.

Oleh karena itu, kemampuan (dan options) negara untuk mengadakan intervensi menjadi makin berkurang. Sistem ekonomi modern bersifat mandiri. Mandiri tidak berarti keterisolasian karena dalam hubungannya dengan ekonomi-ekonomi lainnya, ekonomi yang modern mempunyai keunggulan yang membuatnya memiliki kekuatan tawar-menawar ("*bargaining position*") dalam hubungan saling kebergantungan antarekonomi. Dengan demikian, ekonomi yang modern bukan merupakan "*vassal*" dari ekonomi lainnya.

b. Sistem Politik

Sistem politik modern juga mempunyai beberapa ciri yang membedakannya dengan sistem tradisional atau pramodern, antara lain, individu dan masyarakat tidaklah merupakan objek, tetapi subjek yang turut menentukan arah kehidupan. Berkaitan dengan itu, masyarakat modern ditandai oleh partisipasi masyarakat yang luas dalam proses politik. Sistem politiknya, yaitu nilai-nilai dasar dan instrumental, organisasi, mekanisme dan prosedur, bersifat terbuka dan dapat diikuti oleh siapa pun. Sistem politik modern berlandaskan aturan dasar yang disepakati bersama, yang disebut konstitusi, dan kehidupan diselenggarakan berdasarkan aturan yang ditetapkan bersama pula dan berlaku buat semua secara adil.

Oleh karena itu, negara modern adalah negara yang berdasarkan hukum. Rakyat adalah yang berdaulat, dan mekanisme yang menunjukkan kedaulatan itu, diwujudkan melalui perwakilan. Proses itu berjalan secara terbuka dan menjamin hak setiap warga untuk turut serta di dalamnya sehingga dilengkapi oleh mekanisme komunikasi sosial yang efektif. Penyelenggara negara tunduk pada kedaulatan rakyat dan hukum, seperti juga semua warga negara.

Penyelenggara negara terbentuk tidak atas dasar keturunan, ras, agama, kesetiaan perseorangan, tetapi atas dasar kecakapan, integritas, dan kesetiaan kepada tugas dan tujuan organisasi.

Sistem politik yang modern mampu mewartakan perbedaan paham dan pandangan, dan mengatasinya dengan cara yang adab dan damai, dalam aturan yang disepakati bersama (hukum). Dalam masyarakat modern terdapat penampilan individu (*individuation*) yang nyata (*distinct*), sehingga manusia berwajah, berkepribadian, bermartabat, dan bukan hanya bagian dari masyarakat. Pada pihak lain, dalam masyarakat modern, betapa pun bebasnya individu, kebebasan itu tidak mutlak karena dibatasi oleh hak individu yang lain, hak masyarakat, dan kepentingan masyarakat. Namun, pembatasannya itu diatur pula secara jelas dan berlaku buat semua. Dan akhirnya sistem politik modern, lebih terdesentralisasi, dengan diferensiasi struktural dan spesifikasi fungsi-fungsi, tetapi dengan derajat integrasi dan koordinasi yang tinggi.

c. *Sistem Sosial*

Dalam masyarakat modern, hubungan primer antarindividu telah jauh berkurang dan hubungan sekunder yang lebih bersifat impersonal menjadi lebih dominan. Dalam masyarakat tradisional atau pramodern, status, hubungan dan keterkaitan sosial lebih didasarkan pada apa atau siapa seseorang; latar belakang keluarga atau keturunan, suku atau ras, gender (pria atau wanita), dan usia (yang antara lain melahirkan paternalisme).

Dalam masyarakat tradisional, di samping pertimbangan-pertimbangan itu, ada juga pertimbangan kemampuan (*capability*), tetapi lebih bersifat fisik (jagoan, misalnya) atau magis (paranormal). Dalam masyarakat modern apa dan siapa bukannya sama sekali diabaikan, tetapi bobotnya kurang dibandingkan dengan prestasi yang telah dicapai dan potensi yang dapat dicapai. Penghargaan terhadap kemampuan fisik tidak juga diabaikan, seperti pahlawan-pahlawan olahraga, tetapi penghargaan lebih besar diberikan kepada kemampuan intelektual. Sukses seseorang karena prestasinya dihargai tinggi dalam masyarakat modern (contoh: penghargaan kepada Bill Gates padahal ia adalah seorang yang putus sekolah).

Manusia modern ingin memperoleh pengakuan sebagai individu, selain sebagai anggota masyarakat. Juga ia senantiasa berupaya untuk terus maju, tidak statis, dan berusaha menampilkan dan mencari yang terbaik. Oleh karena itu, profesionalisme adalah cirinya manusia modern. Pada umumnya ciri personalitas manusia modern adalah manusia yang mampu membimbing dirinya sendiri, mampu mengambil keputusan sendiri (menetapkan pilihan-pilihan) dan mampu menghadapi perubahan. Selanjutnya, untuk lebih terperinci, Alex Inkeles (1980: 87-99) menyebutkan sembilan ciri manusia modern, yaitu sebagai berikut.

- 1) Terbuka terhadap inovasi, perubahan, penanggungan risiko, dan terhadap gagasan-gagasan baru.
- 2) Tertarik dan memiliki kemampuan membentuk pandangan mengenai isu-isu yang berada di luar lingkungannya.
- 3) Lebih demokratis, terutama dalam hal pengakuan dan toleransi terhadap perbedaan pendapat.
- 4) Lebih berorientasi terhadap masa kini dan masa depan daripada masa lalu.
- 5) Menempatkan masa depan dirinya ke dalam suatu perencanaan, visualisasi, dan pengorganisasian untuk mewujudkannya.
- 6) Cenderung tidak menerima keadaan sebagai nasib dan berpandangan bahwa keadaan dunia ini dapat diperkirakan dan terbuka untuk kendali manusia.
- 7) Menghargai hak-hak orang lain tanpa memandang status tradisionalnya sehingga pandangannya terhadap peran wanita dan anak-anak menjadi positif.
- 8) Menempatkan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai instrumen untuk mengendalikan alam.
- 9) Memiliki pandangan bahwa manusia harus dihargai berdasarkan kontribusinya terhadap masyarakat, bukan berdasarkan status.

d. *Struktur Sosial*

Struktur yang mewarnai suatu masyarakat tradisional berintikan kekerabatan, kesukuan, atau keagamaan. Struktur yang bersifat primordial itu tertutup bagi yang lain di luar hubungan-hubungan itu dan tidak bersifat sukarela. Dalam masyarakat modern, struktur sosial bersifat terbuka dan bersifat sukarela. Jadi, yang berkembang dan menjadi tiang-tiang masyarakat adalah organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial, termasuk organisasi profesional dan fungsional. Dalam masyarakat tradisional atau pramodern, organisasi-organisasi serupa itu sekalipun sudah ada, dasarnya masih tetap lebih bersifat primordial dan masih lebih tertutup. Akan tetapi, apabila kita berbicara mengenai struktur sosial, ada ciri-ciri yang nyata dalam masyarakat modern, yaitu: (1) sebagian besar anggota masyarakat berada pada lapisan menengah; lapisan atas dan bawah adalah minoritas. Pada masyarakat tradisional dan pramodern, sebagian besar masyarakat berada di lapisan bawah; (2) dalam masyarakat modern tidak tampak batas pemisah (*diskontinuitas*), tetapi stratanya lebih bersifat suatu kontinum. Dalam masyarakat tradisional, pembatas antarstrata sangat tegas, bahkan acapkali tabu atau ada sangsi bagi yang melewati batas itu; (3) dalam masyarakat modern, mobilitas sosial tinggi baik ke atas maupun ke bawah. Sebaliknya, dalam masyarakat tradisional mobilitas itu rendah, yang di bawah betapa pun potensinya tetap di bawah, dan yang di atas betapa pun rendah kemampuannya tetap berada di atas; (4) dalam masyarakat modern, pandangan keadilan, kesamaan hak, dan kewajiban menjadi kredo, berarti juga kesamaan kesempatan.

G. **Karakteristik Masyarakat Kota**

Ada dua hal yang berkaitan dengan ciri atau karakteristik dari masyarakat kota atau modern. Ada ciri yang berskala kelompok atau masyarakat dan ada ciri berskala individu. Ciri yang berskala masyarakat, yaitu sebuah masyarakat disebut telah modern (maju) antara lain:

1. Hubungan antara sesama nyaris hanya didasarkan pada pertimbangan untuk kepentingan pribadi.

2. Hubungan dengan masyarakat lain berlangsung secara terbuka dan saling memengaruhi.
3. Mereka yakin bahwa iptek memiliki kemanfaatan untuk meningkatkan kualitas hidupnya.
4. Masyarakat kota berdeferensi atas dasar perbedaan profesi dan keahlian sebagai fungsi pendidikan serta pelatihan.
5. Tingkat pendidikan masyarakat kota relatif lebih tinggi bila dibandingkan dengan masyarakat pedesaan.
6. Aturan-aturan atau hukum yang berlaku dalam masyarakat perkotaan lebih berorientasi pada aturan atau hukum formal yang bersifat kompleks.
7. Tata ekonomi yang berlaku bagi masyarakat kota umumnya ekonomi-pasar yang berorientasi pada nilai uang, persaingan, dan nilai-nilai inovatif lainnya.

Adapun karakteristik yang berskala individu sebagai manusia modern (maju) adalah sebagai berikut.

1. Selalu bersikap menerima perubahan setelah memahami adanya kelemahan-kelemahan dari situasi yang rutin.
2. Memiliki kepekaan pada masalah yang ada di sekitarnya dan menyadari bahwa masalah tersebut tidak terlepas dari keberadaan dirinya.
3. Terbuka bagi pengalaman baru (inovasi) dengan disertai sikap yang tidak apriori atau prasangka.
4. Untuk setiap pendiriannya selalu dilengkapi informasi akurat.
5. Lebih berorientasi pada masa mendatang yang didukung oleh kesadaran bahwa masa lampau sebagai pengalaman dan masa sekarang sebagai suatu fakta, sedangkan masa mendatang sebagai harapan yang mesti diperjuangkan. Artinya, ketiga pengalaman waktu itu merupakan suatu sekuen.
6. Sangat memahami akan potensi dirinya, dan potensi tersebut ia yakin dapat diicernbangkan.

7. Selalu berusaha untuk terlibat dan peka terhadap perencanaan.
8. Selalu menghindar dari situasi yang fatalistik dan tidak mudah menyerah pada keadaan atau nasib.
9. Meyakini akan manfaat iptek sebagai sarana dalam upaya meningkatkan kesejahteraan manusia.
10. Memahami dan menyadari serta menghormati akan hak-hak dan kewajiban serta kehormatan pihak lain.

Jorge Hardoy dalam Elly M Setyadi (2011: 854) memberikan ada 10 kriteria untuk merumuskan sebuah kota, yaitu sebagai berikut.

1. Memiliki ukuran dan penduduk yang besar dilihat dari zaman dan lokasinya.
2. Bersifat permanen.
3. Mencapai kepadatan tertentu (menurut zaman dan lokasi).
4. Jelas struktur dan tata ruangnya seperti dari jalur-jalur jalan di dalamnya.
5. Merupakan tempat manusia tinggal dan bekerja.
6. Memiliki fungsi minimum seperti adanya pasar, administrasi dan politik, militer, keagamaan, dan cendekia.
7. Mempunyai penduduk heterogen yang diklasifikasikan secara hierarkis.
8. Merupakan pusat ekonomi yang memiliki hubungan dengan daerah pertanian di tepi kota dan yang memproses bahan mentah dari daerah pertanian itu.
9. Merupakan pusat pelayanan bagi daerah-daerah yang berada di sekitarnya.
10. Merupakan pusat penyebaran falsafah hidup yang dimiliki (sesuai zaman dan lokasi).

Lebih lanjut, Elly M. Setyadi (2011: 854) menjelaskan ciri yang menonjol dari masyarakat kota adalah:

1. Kehidupan keagamaan berkurang apabila dibandingkan dengan kehidupan keagamaan di desa.
2. Orang kota pada umumnya dapat mengurus dirinya sendiri tanpa harus bergantung pada orang lain. Yang penting adalah manusia perseorangan atau individu.
3. Pembagian kerja di antara warga kota juga lebih tegas dan mempunyai batas yang nyata.
4. Kemungkinan untuk mendapatkan pekerjaan juga lebih banyak diperoleh warga kota daripada warga desa.
5. Interaksi yang terjadi lebih banyak terjadi berdasarkan pada faktor kepentingan daripada faktor pribadi.
6. Pembagian waktu yang lebih teliti dan sangat penting, untuk dapat mengejar kebutuhan individu.
7. Perubahan sosial tampak dengan nyata di kota-kota sebab kota biasanya terbuka dalam menerima pengaruh dari luar.

Secara umum, suatu lingkungan perkotaan mengandung lima unsur (Elly M. Setyadi, 2011: 855) berikut.

1. Wisma. Unsur ini merupakan bagian ruang kota yang digunakan untuk tempat berlindung terhadap alam sekelilingnya, serta melangsungkan kegiatan-kegiatan sosial dalam keluarga. Unsur wisma ini berfungsi:
 - a. mengembangkan daerah perumahan penduduk yang sesuai dengan pertambahan kebutuhan penduduk untuk masa mendatang;
 - b. memperbaiki keadaan lingkungan perumahan yang telah ada agar dapat mencapai standar mutu kehidupan yang layak, dan memberikan nilai-nilai lingkungan yang aman dan menyenangkan.
2. Karya. Unsur ini merupakan syarat yang utama bagi eksistensi suatu kota karena unsur ini merupakan jaminan bagi kehidupan bermasyarakat.

3. Marga. Unsur ini merupakan ruang perkotaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan hubungan antarasuatu tempat dan tema atau dapat lainnya di dalam kota, serta antara kota itu dengan kota lainnya atau daerah lainnya.
4. Suka. Unsur ini merupakan bagian dari ruang perkotaan untuk memenuhi kebutuhan penduduk terhadap fasilitas hiburan, rekreasi, pertamanan, kebudayaan, dan kesenian.
5. Penyempurna. Unsur ini merupakan bagian yang penting bagi kota, tetapi belum secara tepat tercakup ke dalam keempat unsur termasuk fasilitas pendidikan dan kesehatan, fasilitas keagamaan, pekuburan kota, dan jaringan utilitas kota.

Secara fisik, masyarakat di perkotaan kehidupannya ditandai dengan adanya gedung-gedung yang menjulang tinggi, hiruk pikuknya kendaraan, pabrik, kemacetan, kesibukan warga masyarakatnya, persaingan yang tinggi, polusinya, dan sebagainya. Adapun secara sosial, kehidupannya cenderung heterogen, individual, persaingan yang tinggi yang sering menimbulkan pertentangan atau konflik. Munculnya asumsi bahwa masyarakat kota itu pintar, tidak mudah tertipu, cekatan dalam berpikir, dan bertindak, dan mudah menerima perubahan, tidak selamanya benar karena secara implisit, di balik semua itu masih ada masyarakatnya yang hidup di bawah standar kehidupan sosial. Untuk lebih memahami secara terperinci mengenai kehidupan masyarakat perkotaan, berikut diuraikan beberapa ruang lingkup kehidupan dari perkotaan (Elly M. Setyadi, 2011: 858-864).

1. *Lingkungan umum dan orientasi terhadap alam.* Masyarakat kota cenderung mengabaikan kepercayaan yang berkaitan dengan kekuatan alam serta pola hidupnya lebih mendasarkan pada rasionalnya. Apabila dilihat dari mata pencahariannya, masyarakat kota tidak bergantung pada kekuatan alam, melainkan bergantung pada tingkat kemampuannya (kapabilitas) untuk bersaing dalam dunia usaha. Gejala alam itu bisa dipahami secara ilmiah dan secara rasional dapat dikendalikan.

2. *Pekerjaan atau mata pencaharian.* Kebanyakan masyarakatnya bergantung pada pola industri (kapitalis), bentuk mata pencaharian yang primer seperti sebagai pengusaha, pedagang, dan buruh industri. Namun ada sekelompok masyarakat yang bekerja pada sektor informal misalnya pemulung, pengemis dan pengamen.
3. *Ukuran komunitas.* Umumnya masyarakat perkotaan lebih heterogen dibandingkan masyarakat pedesaan. Karena mayoritas masyarakatnya berasal dari sosiokultural yang berbeda-beda, dan masing-masing dari mereka mempunyai tujuan yang bermacam-macam pula, di antaranya mencari pekerjaan atau menempuh pendidikan. Jumlah penduduknya masih relatif besar.
4. *Kepadatan penduduk.* Tingkat kepadatan di kota lebih tinggi dibandingkan di desa. Hal ini disebabkan kebanyakan penduduk di daerah perkotaan awalnya dari berbagai daerah.
5. *Homogenitas dan heterogenitas.* Dalam struktur masyarakat perkotaan yang sering tampak adalah heterogenitas dalam ciri-ciri sosial, psikologis, agama, dan kepercayaan, adat-istiadat, dan perilakunya. Dengan demikian, struktur masyarakat perkotaan sering mengalami interseksi sosial, mobilitas sosial, dan dinamika sosial.
6. *Diferensiasi sosial.* Di daerah perkotaan, diferensiasi sosial relatif tinggi, sebab tingkat perbedaan agama, adat-istiadat, bahasa, dan sosiokultural yang dibawa oleh para pendatang dari berbagai daerah cukup tinggi.
7. *Pelapisan sosial.* Lapisan sosialnya lebih didominasi oleh perbedaan status dan peranan di dalam struktur masyarakatnya. Di dalam struktur masyarakat modern lebih menghargai prestasi daripada keturunan.
8. *Mobilitas sosial.* Mobilitas pada masyarakat perkotaan lebih dinamis daripada masyarakat pedesaan. Kenyataan itu adalah sebuah kewajaran sebab perputaran uang lebih banyak terjadi di daerah perkotaan daripada di pedesaan.

9. *Interaksi sosial*. Dalam interaksi pada masyarakat perkotaan lebih kita kenal dengan yang namanya *gesesellschaft*, yaitu kelompok patembayan. Yang mana ada hubungan timbal balik dalam bentuk perjanjian-perjanjian tertentu yang orientasinya adalah keuntungan atau pamrih. Sehingga hubungan yang terjadi hanya seperlunya saja.
10. *Pengawasan sosial*. Dikarenakan masyarakatnya yang kurang mengenal satu sama lain dan juga luasnya wilayah kultural perkotaan ditambah keheterogenitasan masyarakatnya yang membuat sistem pengawasan sosial perilaku antaranggota masyarakatnya makin sulit terkontrol.
11. *Pola kepemimpinan*. Kepemimpinannya didasarkan pada pertanggung-jawaban secara rasional atas dasar moral dan hukum. Dengan demikian, hubungan antarpemimpin dan warga masyarakatnya berorientasi pada hubungan formalitas.
12. *Standar kehidupan*. Standar kehidupannya diukur dari barang-barang yang dianggap memiliki nilai (harta benda). Mereka lebih mengenal deposito atau tabungan. Karena menurut mereka, menyimpan uang dalam bentuk deposito dianggap lebih praktis dan mudah. Ditambah lagi kepemilikan barang-barang mewah lainnya.
13. *Kesetiakawanan sosial*. Ikatan solidaritas sosial dan kesetiakawanan lebih renggang. Ikatan ini biasa disebut dengan patembayan. Artinya, pola hubungan untung rugi lebih dominan daripada kepentingan solidaritas dan kesetiakawanan.
14. *Nilai dan sistem nilai*. Nilai dan sistem nilai dalam struktur masyarakat perkotaan lebih bersifat formal, berdasarkan aturan-aturan yang resmi seperti hukum dan perundang-undangan.

Apabila dirangkum perbedaan antara masyarakat kota dengan desa dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2
Perbedaan Masyarakat Kota dan Desa

No.	Variabel	Kota	Desa
1.	Definisi	Ada banyak macam istilah perkembangan kota-kota di antaranya <i>eopolis</i> (kota yang baru berdiri), <i>polis</i> (kota), <i>metropolis</i> (kota induk, kota besar), <i>megapolis</i> (megalo itu besar, kota yang sudah menunjukkan keruntuhan), <i>tyrannopolis</i> (penguasa kota menguasai pedalaman dengan perusahaan-perusahaan raksasa), <i>necropolis</i> (kota runtuh). Jadi kota adalah sebuah pemukiman yang penduduknya relatif besar, padat, tidak permanen, dihuni oleh orang yang heterogen, kedudukan sosial ekonominya (Wirth dalam Safari Imam, 1993: 19).	Kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, dari kata " <i>deshi</i> ", artinya tanah kelahiran atau tanah tumpah darah. Istilah lain disebut pula dengan <i>rural</i> (yaitu daerah yang diseputar atau sekeliling kota atau disebut juga <i>hinterland</i>), <i>wilayah sanak</i> (mencakup sekelompok keluarga dimana tempat kediaman mereka berada di wilayah yang berdekatan dan tinggal di kawasan pemukiman yang sama (Josep S. Raoucek, 1984: 105). <i>Dusun, dukuh, kampung</i> (kumpulan tempat atau rumah rumah yang tidak bagus), <i>gampong</i> (sebutan kampung di Aceh), <i>lukum tua, wanua</i> .
2	Kondisi Geografis	Lahan habis untuk bangunan, lebih banyak daratan, jumlah penduduk padat, tempat tinggal berjejal, bangunan berhimpit.	Pegunungan, laut, pertanian (agraris), sejuk dingin, penduduk jarang, terpisah-pisah.

No.	Variabel	Kota	Desa
3	Ciri-ciri	<p>Masyarakat kota sebagai <i>community</i> juga sebagai masyarakat <i>society</i>. Pada masyarakat kota anggota-anggotanya berpisah-pisah, saling tidak kenal, dan lebih terikat kontak kekeluargaan, hubungannya serba lugas, lepas dari pribadi dan sentimen serta ikatan tradisi dengan tanpa kepemimpinan mapan. Adapun ciri-cirinya:</p> <p><i>Pertama</i>. Heterogenitas Sosial. Dampak kepadatan penduduk kota, maka timbul beberapa persaingan dalam kehidupannya baik perumahan, ekonomi, politik, status sosial, dan lainnya.</p> <p><i>Kedua</i>. Hubungan sekunder. Hubungan kemasyarakatan hanya sangat terbatas pada bidang hidup tertentu sehingga banyak ahli sosiologi memandang bahwa masyarakat kota memiliki hubungan sekunder.</p> <p><i>Ketiga</i>. Toleransi sosial. Letak geografis kota mengakibatkan masyarakat kota tidak memedulikan tingkah laku pribadi sesamanya asal tidak merugikan bagi kepentingan umum.</p>	<p>Masyarakat desa adalah masyarakat <i>community</i> (masyarakat setempat) artinya suatu kelompok teritorial yang menyelenggarakan kegiatan-kegiatan hidup di suatu wilayah sesuai dengan tingkat peradabannya. Adapun karakteristik masyarakat desa antara lain:</p> <p><i>Pertama</i>. Pola Hidup. Pada umumnya masyarakat desa erat hubungannya dengan alam, mata pencaharian bergantung pada alam, hidup sederhana, rukun dan gotong royong.</p> <p><i>Kedua</i>. Masyarakat religius, animisme, dinamisme. Masyarakat desa masih sangat patuh terhadap agama dan kepercayaan yang dianutnya. Sebagian besar masih bertautan dengan adat-istiadat, kaidah kuno, benda-benda gaib, dan magis yang mereka tidak pernah meninggalkan ritualnya karena takut akan sanksi atau hukuman. Hal seperti ini akan diturunkan dari generasi ke generasi sehingga sampai batas waktu yang tidak tentu akan terus mengakar.</p>

No.	Variabel	Kota	Desa
		<p><i>Keempat.</i> Kontrol (pengawasan sekunder). Masyarakat kota secara fisik berdekatan, tetapi secara social justru berjauhan dan kadang-kadang berdekatan bila ada acara khusus (tertentu) misalnya pesta ulang tahun, perkawinan atau sejenisnya.</p> <p><i>Kelima.</i> Mobilitas social. Masyarakat kota sangat berambisi untuk meningkatkan status sosialnya. Untuk meningkatkan status masyarakat segalanya diprofesionalkan, sebab dengan melalui profesinya orang dapat naik statusnya.</p> <p><i>Keenam.</i> Ikatan sukarela. Masyarakat kota secara sukarela menggabungkan dirinya kesuatu perkumpulan (organisasi) yang disukainya, walaupun sebagian organisasi mempropagandakan organisasinya untuk mencari anggota, yang terpenting adalah masyarakat kota masih juga mengutamakan perkumpulan (hubungan) dengan orang lain, meskipun hanya terbatas pada hubungan organisasi saja.</p>	<p><i>Ketiga.</i> Mata pencaharian. Masyarakat desa sebagian besar hidupnya dengan mata pencaharian agraris, selain daripada itu bagi mereka yang pemberani merantau ke kota besar untuk mencari nafkah.</p> <p>Hal ini didorong oleh adanya keinginan untuk mengubah nasib mereka ke arah yang lebih baik serta meningkatkan status mereka di masyarakat secara ekonomi.</p>

No.	Variabel	Kota	Desa
		<p><i>Ketujuh.</i> Karakteristik (ciri khas). Karakteristik yang mencolok dari masyarakat adalah bersifat individualistic, ini mungkin disebabkan oleh lingkungan yang serba bersaing dan memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi dalam beragam aspek.</p> <p><i>Kedelapan.</i> Segresi atau keruangan (<i>spatial segregation</i>). Akibat persaingan tersebut menimbulkan pola pemisahan (segregasi) ruang baik berdasarkan suku maupun penghidupannya, meskipun ada sebagian wilayah kaum pendatang. Selain daripada itu masyarakat kota sangat terpengaruh pola pikir rasional dan arus sekularisasi (Asmuni Syukir, 1983: 90).</p>	

No.	Variabel	Kota	Desa
4	Fungsi	<p>Ada beberapa fungsi kota, di antaranya: <i>Production center</i>, yaitu kota sebagai pusat produksi baik barang setengah jadi maupun barang jadi. <i>Center of trade</i>, yaitu kota sebagai pusat perdagangan dan niaga yang melayani daerah sekitarnya. <i>Political capitol</i>, yaitu kota sebagai pusat pemerintahan atau sebagai pusat ibu kota negara. <i>Cultural center</i>, yaitu kota sebagai pusat budaya. <i>Health and recreation</i>, yaitu kota sebagai pusat pengobatan dan rekreasi (wisata). <i>Diversified cities</i>, yaitu kota memiliki fungsi ganda atau beraneka, seperti kota pendidikan, kota industry, kota perdagangan, dan lainnya (Safari Imam, 1990: 29).</p>	

BAB 3

POLA EKOLOGI KOTA

“Lingkungan perkotaan adalah wujud interaksi antarasubsistem sosial, subsistem alam, dan subsistem buatan pada suatu wilayah.”

A. Pengantar

Sosiolog Robert Park (1950) dari Universitas Chicago, menyebutkan bahwa di daerah perkotaan terdapat daerah tertentu yang dihuni oleh kelompok etnis tertentu pula. Ia menyebutkan jika berjalan kaki, kita akan melihat perubahan dan perbedaan bagian kota yang membentuk mozaik. Ada bagian kota yang dihuni oleh kelompok tertentu, ada yang menjadi pusat komersial, dan ada yang dipakai untuk daerah industri. Menurut Park, kota adalah organisme hidup. Pernyataan ini mengingatkan pada pendapat filsuf Prancis J.J. Rousseau bahwa kumpulan rumah tanpa manusia hanyalah sebuah pemukiman dan manusialah yang membuatnya menjadi kota (Eko A. Meinarno, 2011: 224). Park mengajukan gagasan yang disebut sebagai ekologi kota (*urban ecology*).

Ekologi kota adalah kajian atas hubungan antaradimensi sosial dan fisik dari berbagai kota. Menurut Park, pada awalnya, kota berkembang karena berada di daerah subur. Kemudian, berbagai kegiatan manusia mengubahnya menjadi bentuk kota seperti saat

ini. Beberapa pola penggunaan ruang di perkotaan muncul dari kelompok Chicago ini. Tafsiran mengenai tata ruang di perkotaan menurut Ernest Burgess dan Robert Park (1950) menyebutkan bahwa pola kota dengan selalu ada pusatnya yang dilingkari oleh berbagai daerah disebut sebagai *concentric*.

Pada pertumbuhannya kemudian, kota sebagai lingkungan hidup buatan dapat dilihat sebagai hasil dari proses interaksi antarmanusia dan antara manusia dengan lingkungannya. Kota, sebagai pusat kegiatan dan konsentrasi kehidupan manusia, saat ini mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pertumbuhan dan perkembangan penduduk menuntut berbagai sarana dan prasarana untuk mencukupi kebutuhannya. Pembangunan dapat optimal apabila didukung oleh perencanaan yang memadai. Salah satu dampak pembangunan terjadi pada sumber daya alam dan lingkungan. Dampaknya berupa degradasi lingkungan, yang apabila dibiarkan akan merusak lingkungan dan selanjutnya akan menurunkan kualitas lingkungan. Untuk menangani masalah perkotaan ini diperlukan perangkat pengaturan pengelolaan yang memadai, terutama penataan ekologi kota.

B. Problem: Lingkungan Perkotaan

Para ahli perkotaan sepakat bahwa kota merupakan pusat kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya manusia. Adapun lingkungan perkotaan adalah wujud interaksi antarsubsistem sosial, subsistem alam, dan subsistem buatan pada suatu wilayah. Sering disebutkan bahwa kota merupakan suatu ekosistem yang berada di dalam makrokosmos. Ekosistem kota merupakan salah satu bentuk lingkungan buatan (*man-made environment*). Bentuk lain dari lingkungan buatan adalah desa. Disebut lingkungan buatan karena desa terbentuk dari berbagai kegiatan (aktivitas) manusia. Kegiatan manusia tersebut, selain meningkatkan kualitas alam, juga mengakibatkan penurunan kualitas alam (udara, air, dan tanah). Peningkatan suhu iklim mikro, banjir serta erosi merupakan dampak yang diakibatkan oleh kegiatan manusia yang terjadi di kota-kota besar saat ini. Jika tidak diantisipasi dan ditanggulangi, dampak-dampak tersebut akan menyebabkan kerusakan lingkungan yang permanen terhadap suatu kota. tampaknya, saat ini banjir merupakan

salah satu dampak kerusakan permanen, yang terjadi pada beberapa wilayah kota di Indonesia, bahkan dunia.

Semakin meningkatnya kegiatan kota, terutama kegiatan ekonomi, semakin terjadi peningkatan terhadap perpindahan penduduk dari desa ke kota. Kondisi ini meningkatkan penggunaan lahan kota sebagai lahan ekonomi produktif. Akibatnya, lahan sebagai fungsi lindung (hutan kota, hutan lindung, sempadan sungai) semakin berkurang atau semakin tidak diprioritaskan. Padahal, kota merupakan suatu ekosistem, yang harus tetap terjaga keseimbangannya dan mana kerusakan lingkungan kota yang disebabkan oleh kegiatan manusia harus sama dengan upaya perbaikan kerusakan lingkungan kotanya agar kota tersebut tetap berkelanjutan dalam kondisi yang berkualitas.

1. *Ekologi Manusia dan Sosial*

Pada awalnya ekologi khusus untuk dunia tetumbuhan dan hewan, sehingga ada istilah ekologi tumbuhan dan ekologi hewan. Kemudian, belakangan muncul pula ekologi manusia (*human ecology*) yang tugasnya mempelajari hubungan manusia dengan lingkungannya.

Zipf dalam Daldjoeni (1997: 88) menjelaskan bahwa manusia pada satu sisi merupakan makhluk individu dan pada sisi lain sebagai makhluk sosial. Nelissen, seorang Belanda, menyatakan bahwa ekologi yang mempelajari manusia sebagai makhluk disebut ekologi manusia (*mens ecologie*), sedang ekologi yang mempelajari manusia sebagai makhluk sosial disebut ekologi sosial (*sociale ecologie*).

Ekologi manusia bertalian dengan biologi, fisiologi, dan ilmu kedokteran, sedangkan ekologi sosial berkaitan dengan sosiologi, geografi, dan biologi. Dalam literatur Amerika memang tidak ada pemisahan antara ekologi manusia dan ekologi sosial karena keduanya disebut *human ecology*.

Beberapa definisi tentang ekologi sosial dalam Daldjoeni (1997: 89-90), adalah sebagai berikut.

- a. Ekologi sosial merupakan studi tentang relasi subsosial antarmanusia. Aspek subsosial masyarakat adalah keseluruhan relasi yang non-personal antarmanusia, yang muncul dari rasa

nasib sosial yang sama yang tidak dapat diterangkan dari interaksi manusia yang disadari.

- b. Ekologi sosial merupakan studi tentang daerah-daerah sosial budaya (*culture areas*).
- c. Ekologi sosial berfungsi menggambarkan sebaran keruangan dari gejala sosial, mirip geografi sosial, sehingga ditelaah para ahlinya dengan banyak kartogram dan diagram, sebagai teknik penggambaran sebaran gejala sosial.

Masyarakat manusia dalam ekologi sosial disebut *community*, yaitu kehidupan bersama yang berdasarkan teritorial, sehingga dapat berupa desa, kota, metropol, benua, bahkan seluruh dunia. Menurut Alihan dalam Daldjoeni (1997: 92) *community* lebih bersifat alami dan harus dilihat sebagai tata subsosial yang diatur oleh prinsip kompetisi. Akibat kompetisi tersebut, masyarakat membentuk pola keruangan yang konkret dan bersama dengan itu mengalami berbagai proses. Adapun *society* merupakan tata-subbudaya dalam masyarakat yang diatur oleh komunikasi, konsensus, beragam nilai, norma, konflik, dan tujuan.

Suatu *community* dalam ekologi sosial dapat dipandang sebagai struktur yang unsur-unsurnya terdiri atas tiga macam, yaitu: *populasi* (banyaknya manusia), *habitat* (lingkungan), dan *kebutuhan* (segala yang dikejar melalui kegiatan hidup). Interaksi antartiga unsur tersebut mendorong berfungsinya struktur tersebut dalam arti perkampungan, kota, desa, daerah maupun negeri.

Populasi tidak hanya ditandai oleh banyaknya orang saja, tetapi juga aspek-aspek lain, seperti jenis kelamin, usia, pekerjaan, kepercayaan, pendapatan, kelas sosial, keaslian, kelompok teknik ataupun rasial. *Habitat* juga tidak selalu dibatasi oleh batas-batas administratif. Habitat dapat merupakan kompleks alami (seperti pegunungan, perawaan, persungai) ataupun kompleks teknis (seperti jaringan jalan raya, jalan kereta api, dan perfabrikan). Adapun *kebutuhan* mencakup semua harta budaya materiil yang telah diciptakan oleh manusia dalam hidupnya, seperti fasilitas listrik, air ledeng, gedung sekolah, rumah sakit, pertokoan, dan tempat rekreasi, sport, dan lainnya.

2. *Ekologi Kota*

Akhir-akhir ini masalah ekologi menjadi perhatian jika dikaitkan dengan persoalan lingkungan dan manusia. Ekologi adalah ilmu yang mempelajari pengaruh faktor lingkungan terhadap jasad hidup atau suatu ilmu yang mencoba mempelajari hubungan antarmakhluk hidup dan lingkungan tempat mereka hidup, bagaimana kehidupannya, dan mengapa mereka ada di situ. Makhluk hidup terdiri atas tumbuh-tumbuhan, hewan, dan manusia, sedangkan lingkungan adalah sejumlah unsur dan kekuatan di luar organisme yang memengaruhi kehidupan organisme.

Ekologi berasal dari bahasa Yunani (*oikos* artinya rumah atau tempat hidup). Secara harfiah, ekologi adalah pengkajian hubungan organisme-organisme atau kelompok organisme terhadap lingkungannya (Zoer'ani Djamal Irwan, 2005: 19). Prinsip-prinsip ekologi dapat menerangkan dan mengilhami kita dalam mencari jalan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Saat ini manusia sangat peka dengan masalah lingkungan.

Kaitannya dengan perkotaan, ekologi kota berarti mempelajari lingkungan perkotaan. Mengapa lingkungan kota dipelajari? Dalam situasi seperti sekarang dengan tingkat pertumbuhan kota begitu pesat, maka pola pertumbuhan kota juga terpaksa mengikuti pertumbuhan yang dipengaruhi oleh sosial, ekonomi, dan perdagangan yang begitu kuat. Munculnya bangunan-bangunan fisik mengakibatkan semakin sedikitnya lahan terbuka hijau kota, dan memberi andil terhadap pemanasan temperatur kota.

Kota sebagai lingkungan hidup buatan dapat dilihat sebagai hasil dari proses interaksi antarmanusia dan antara manusia dengan lingkungannya. Saat ini, kota sebagai pusat kegiatan dan konsentrasi kehidupan manusia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pertumbuhan dan perkembangan penduduk menuntut berbagai sarana dan prasarana untuk mencukupi kebutuhannya. Pembangunan dapat optimal apabila didukung oleh perencanaan yang memadai. Salah satu dampak pembangunan terjadi pada sumber daya alam dan lingkungan. Akibat dampak berupa degradasi lingkungan, yang apabila dibiarkan akan merusak lingkungan dan selanjutnya akan menurunkan kualitas lingkungan.

Kota sebagai lingkungan hidup bukan hanya untuk manusia saja, tetapi juga hewan dan tumbuh-tumbuhan serta benda fisik lainnya yang saling terkait serta timbal balik sebagai satu kesatuan sistem ekologi yang sering disebut ekosistem (Sapari Imam, 1993: 37).

Ekologi kota mempunyai pola tertentu, sesuai dengan tujuan penduduknya dalam membina atau membangun kota mereka, seperti ada “kota” di wilayah pantai, kota pegunungan, atau kota yang berada di dataran rendah. Ada pula kota pelabuhan, kota perdagangan, atau kota industri serta kota sebagai pusat rekreasi dan lainnya, tentu mempunyai pola pengaturan tertentu.

Banyaknya fungsi kota tersebut, yang menyebabkan kepadatan aktivitas manusia, baik dari dalam maupun luar, penataan lingkungan kota harus mempertimbangkan pula tentang prinsip ekologi. Oleh karena itu, ekologi kota mempunyai pola tersendiri dengan mempertimbangkan tujuan pembangunan kota tersebut. Sebab lambat laun pendirian kota baru akan menjadi sebuah kota besar yang sangat kompleks dengan ragam masalah, maka penataannya pun disesuaikan dengan kebutuhan dan permasalahan yang ada.

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan ekologi kota, pembangunan perkotaan atau desain perkotaan (*urban design*) tidak saja harus memenuhi elemen-elemen fisik yang bersifat ekspresif dan suportif yang mendukung terbentuknya struktur visual kota, tetapi juga harus mendukung terciptanya citra lingkungan yang kondusif. Di antara elemen-elemen tersebut adalah sebagai berikut.

a. Tata Guna Lahan

Tata guna lahan perlu mempertimbangkan dua hal, yaitu pertimbangan umum dan pertimbangan pejalan kaki (*street level*) yang akan menciptakan ruang yang manusiawi. Peruntukan lahan suatu tempat secara langsung disesuaikan dengan masalah-masalah yang terkait, cara mengembangkan daerah zona. Shirvany mengatakan bahwa *zoning ordinance* merupakan mekanisme pengendalian yang praktis dan bermanfaat dalam *urban design*. Penekanan utama terletak pada masalah tiga dimensi, yaitu hubungan keserasian antara bangunan dan kualitas lingkungan.

b. Bentuk dan Masa Bangunan

Menyangkut aspek-aspek bentuk fisik karena setting, spesifik yang meliputi ketinggian, besaran, *floor area ratio*, koefisien dasar bangunan, pemunduran (*setback*) dari garis jalan, style bangunan, skala proporsi, bahan, tekstur dan warna agar menghasilkan bangunan yang berhubungan secara harmonis dengan bangunan lain di sekitarnya. Prinsip dan teknik *urban design* yang berkaitan dengan bentuk dan massa bangunan meliputi:

- 1) *scale*, berkaitan dengan sudut pandang manusia, sirkulasi, dan dimensi bangunan sekitar;
- 2) *urban space*, sirkulasi ruang yang disebabkan bentuk kota, batas dan tipe-tipe ruang;
- 3) *urban mass*, meliputi bangunan, permukaan tanah, dan objek dalam ruang yang dapat tersusun untuk membentuk urban space dan pola aktivitas dalam skala besar dan kecil.

c. Sirkulasi dan Parkir

Elemen sirkulasi adalah satu aspek yang kuat dalam membentuk struktur lingkungan perkotaan. Tiga prinsip utama pengaturan teknik sirkulasi adalah:

- 1) jalan harus menjadi elemen ruang terbuka yang memiliki dampak visual yang positif;
- 2) jalan harus dapat memberikan orientasi kepada pengemudi dan membuat lingkungan menjadi jelas terbaca;
- 3) sektor publik harus terpadu dan saling bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

d. Ruang Terbuka dan Tertutup

Pembagian ruang menurut dasar arsitektural, yaitu: (1) ruang terbuka, yaitu ruang yang dibatasi oleh batas-batas semu, seperti langit atau tajuk pohon yang diibaratkan sebagai atap atau elemen yang biasanya dilupakan atau ditiadakan, kemudian dinding pembatas diibaratkan sebagai pagar hidup, perbedaan ketinggian, batas-batas fungsional lainnya; dan tanah yang kita pijak merupakan

lantai; (2) ruang tertutup, yaitu ruang yang dibatasi oleh batas-batas nyata dengan batas arsitektural, seperti atap diwakili oleh plafon dan bagian-bagian penutup atap, dinding serta lantai, dan (3) ruang mati, yaitu ruang yang tidak terpakai (*useless space*).

Secara umum, ruang terbuka publik (*open spaces*) di perkotaan terdiri atas ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non-hijau. Sedangkan ruang terbuka hijau (RTH) kota meliputi ruang terbuka hijau makro, ruang terbuka hijau medium, dan ruang terbuka hijau mikro (Hakim; Utomo, 2008: 14). Ruang Terbuka Hijau (RTH) perkotaan adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman dan vegetasi (endemik maupun introduksi) guna mendukung manfaat ekologis, sosial-budaya dan arsitektural yang dapat memberikan manfaat ekonomi (kesejahteraan) bagi masyarakatnya. Ruang terbuka non-hijau dapat berupa ruang terbuka yang diperkeras (*paved*) maupun ruang terbuka biru (RTB) yang berupa permukaan sungai, danau, maupun areal-areal yang diperuntukkan sebagai genangan retensi

Secara sosial, ruang terbuka hijau (RTH) berfungsi sebagai sarana rekreasi, berintegrasi sosial, sarana olahraga, dan sebagainya. Selain itu ruang terbuka hijau (RTH) juga dapat memberi manfaat ekonomi akibat naiknya citra kota yang ramah lingkungan dan ruang visual yang indah sehingga kota tersebut memiliki nilai jual pariwisata.

Ruang terbuka hijau yang terdapat di kota, baik kota besar maupun kota kecil, merupakan suatu jalur yang teratur, jalur-jalur hijau yang merangkai suatu jalinan berupa satu kesatuan dalam wilayah kota disebut jalur hijau. Pada dasarnya, ruang terbuka hijau adalah ruang yang terdapat dalam lingkup tertentu dengan bentuk area atau kawasan atau area yang memanjang atau jalur dengan batas-batas tertentu (batas semu maupun batas nyata) dengan salah satu batas atau seluruh batasnya terdapat tanaman hijau. Batas ini dapat digambarkan dengan berbagai macam seperti perkerasan, perbedaan ketinggian, batas area hijau, dan lain-lain. Ruang terbuka hijau ini bermacam-macam jenisnya, seperti taman, kawasan konservasi (hutan kota), kawasan hijau pemakaman, kawasan hijau pemukiman, kawasan hijau perkantoran, kawasan

hijau pekarangan rumah, jalur hijau jalan, jalur hijau sungai, jalur hijau tegangan tinggi, jalur hijau kawasan industri, jalur kereta api, kawasan hijau pertanian, kawasan hijau perkebunan dan lain-lain. Ruang terbuka memiliki fungsi berikut:

- 1) menyediakan cahaya dan sirkulasi udara dalam bangunan, terutama di pusat kota;
- 2) menghadirkan kesan perspektif dan visa pada pemandangan kota (*urban scene*) terutama di kawasan pusat kota yang padat;
- 3) menyediakan arena rekreasi dengan bentuk aktivitas khusus;
- 4) melindungi fungsi ekologi kawasan;
- 5) memberikan bentuk solid form pada kawasan;
- 6) sebagai area cadangan untuk penggunaan untuk masa depan (cadangan area pengembangan).

d. *Jalur Pejalan Kaki*

Sistem pejalan kaki yang baik adalah:

- 1) mengurangi kebergantungan dari kendaraan bermotor dalam areal kota;
- 2) meningkatkan kualitas lingkungan dengan memprioritaskan skala manusia;
- 3) lebih mengekspresikan aktivitas PKL mampu menyajikan kualitas udara.

e. *Activity Support*

Activity support muncul oleh adanya keterkaitan antara fasilitas ruang umum kota dengan seluruh kegiatan yang menyangkut penggunaan ruang kota yang menunjang akan keberadaan ruang-ruang umum kota. Kegiatan dan ruang umum bersifat saling mengisi dan melengkapi. Pada dasarnya, *activity support* adalah: (1) aktivitas yang mengarahkan pada kepentingan pergerakan (*importment of movement*); (2) kehidupan kota dan kegembiraan (*excitentent*).

Keberadaan aktivitas pendukung tidak lepas dari tumbuhnya fungsi-fungsi kegiatan publik yang mendominasi penggunaan ruang-ruang umum kota. Semakin dekat dengan pusat kota, semakin tinggi intensitas dan keberagamannya. Bentuk *activity support* adalah kegiatan penunjang yang menghubungkan dua atau lebih pusat kegiatan umum yang ada di kota, misalnya *open space* (taman kota, taman rekreasi, plaza, taman budaya, kawasan PKL, dan sebagainya) dan juga bangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum.

f. *Simbol dan Tanda*

Ukuran dan kualitas dari papan reklame diatur untuk:

- 1) menciptakan kesesuaian;
- 2) mengurangi dampak negatif visual;
- 3) menghilangkan kebingungan serta persaingan dengan tanda lalu lintas atau tanda umum yang penting;
- 4) tanda yang didesain dengan baik menyumbangkan karakter pada fasade bangunan dan menghidupkan *street space* dan memberikan informasi bisnis;
- 5) dalam *urban design*, preservasi harus diarahkan pada perlindungan permukiman yang ada dan *urban place*, sama seperti tempat atau bangunan sejarah. Hal ini berarti pula mempertahankan kegiatan yang berlangsung di tempat itu.

g. *Ruang Terbuka Hijau*

Tingkat kualitas hidup suatu kota, pada dasarnya dapat ditentukan berdasarkan ketersediaan fasilitas umum yang mudah dijangkau oleh semua lapisan masyarakat. Artinya semakin lengkap fasilitas umum yang dapat terjangkau oleh semua penduduk kota, semakin baik kualitas hidup kolektif penduduk, yaitu kualitas hidup kota tersebut. Salah satu fasilitas umum perkotaan yang dapat digunakan sebagai indikator dalam mengetahui kualitas lingkungan hidup suatu kota adalah ketersediaan ruang terbuka hijau (RTH).

Kota yang mempunyai kualitas hidup baik adalah kota yang dapat menyediakan ruang terbuka hijau (RTH) sesuai dengan kebutuhan penduduknya, atau minimal sesuai dengan standar minimum tertentu agar setiap penduduk dapat memanfaatkan fasilitas tersebut dengan mudah. Menurunnya kuantitas dan kualitas ruang terbuka publik yang ada di perkotaan, baik berupa ruang terbuka hijau (RTH) dan ruang terbuka non-hijau telah mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan perkotaan seperti seringnya terjadi banjir di perkotaan, tingginya polusi udara, dan meningkatnya kerawanan sosial (kriminalitas dan krisis sosial), menurunnya produktivitas masyarakat akibat stres karena terbatasnya ruang publik yang tersedia untuk interaksi sosial.

Sebagai subsistem dari sistem keseluruhan kota, ruang terbuka hijau (RTH) memiliki peran dan fungsi penting bagi kota dan masyarakatnya, baik ditinjau secara ekologi, sosial maupun ekonomi. Secara ekologi, ruang terbuka hijau (RTH) memberikan fungsi dalam pengaturan iklim mikro kota, menyegarkan udara atau sebagai paru-paru kota ; mengambil CO² dalam proses fotosintesis dan menghasilkan oksigen (O²) yang sangat diperlukan makhluk hidup untuk bernafas, menurunkan suhu kota dan meningkatkan kelembaban, sebagai daerah resapan dan tangkapan air, sebagai ruang hidup satwa, penyangga dan perlindungan permukaan air dari erosi, menyuburkan tanah, dan lain sebagainya.

Menurut Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 tahun 1988 yang dikutip dari Laporan Final Dinas Pertamanan dalam Panduan Ruang Terbuka Hijau Kota menyebutkan bahwa Ruang Terbuka Hijau di wilayah perkotaan merupakan bagian dari penataan ruang kota yang berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau kegiatan olah raga, kawasan hijau pemakaman, kawasan hijau pertanian, kawasan jalur hijau jalan, dan kawasan hijau pekarangan rumah.

Dengan terwujudnya ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan, terbuka peluang terciptanya kawasan hijau yang bersifat alami dengan vegetasi jenis tanaman yang khas daerah, sehingga menciptakan tata lingkungan kota yang serasi, nyaman, indah dan mendukung kehidupan masyarakat kota. Ruang terbuka hijau adalah ruang terbuka (*open space*) di dalam kota atau wilayah yang lebih luas, baik

dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur yang pada dasarnya bersifat terbuka (tanpa bangunan) dengan batas-batas tanaman atau tumbuh-tumbuhan hijau secara alamiah atau budi daya tanaman, seperti lahan pertanian, pertamanan, perkebunan, dan sebagainya.

Ruang terbuka hijau kota merupakan bagian penting dari struktur pembentuk kota. Fungsi utamanya adalah sebagai penunjang ekologis kota yang juga diperuntukkan sebagai ruang terbuka penambah dan pendukung nilai kualitas lingkungan dan budaya suatu kawasan. Keberadaan ruang terbuka hijau kota sangatlah diperlukan dalam mengendalikan dan memelihara integritas dan kualitas lingkungan.

Ruang terbuka hijau memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi intrinsik sebagai penunjang ekologis dan fungsi ekstrinsik, yaitu fungsi arsitektural (estetika), fungsi sosial dan ekonomi. Ruang terbuka hijau dengan fungsi ekologisnya bertujuan menunjang keberlangsungan fisik suatu kota, yaitu bentuk ruang terbuka hijau yang berlokasi, berukuran dan memiliki bentuk yang pasti di dalam suatu wilayah kota. Adapun ruang terbuka hijau untuk fungsi-fungsi lainnya (sosial, ekonomi, arsitektural) merupakan ruang terbuka hijau pendukung dan penambah nilai kualitas lingkungan dan budaya kota tersebut, sehingga dapat berlokasi dan berbentuk sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya, seperti untuk keindahan, rekreasi, dan pendukung arsitektur kota.

Dalam amanat UU Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa dalam perencanaan tata ruangwilayah kota harus ditambahkan rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau (RTH). Salah satunya adalah proporsi ruang terbuka hijau paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota, proporsi ruang terbuka hijau publikpada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.

Molnar (1986) menyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan ruang terbuka hijau bagi masyarakat perkotaan ada beberapa aspek utama yang harus dipertimbangkan, yaitu hubungan antarruang terbuka hijau dengan lingkungan sekitar, ruang terbuka hijau harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang tetap memerhatikan

aspek estetika dan fungsional, mengembangkan pengalaman substansial dari ruang terbuka hijau (efek dari garis, bentuk, tekstur dan warna), disesuaikan dengan karakter lahan dan karakter pengguna, memenuhi semua kebutuhan teknis dan pengawasan yang mudah.

Melalui penjabaran referensi tentang ruang terbuka hijau tersebut untuk dapat mewujudkan ruang terbuka hijau di dalam suatu wilayah perkotaan yang mampu berfungsi secara ekologis, estetis dan memiliki nilai sosial budaya dan ekonomi maka dibutuhkan adanya proporsi dan distribusi ruang terbuka hijau yang ideal terhadap wilayah perkotaan, tetapi tetap memerhatikan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna serta kebutuhan kota tersebut.

h. Taman Kota

Isu *global warming* yang seru berkumandang sekitar tahun 2008-2009 menunjukkan menurunnya kualitas udara di muka bumi. Untuk mempertahankan ekosistem alami secara seimbang, di wilayah perkotaan dapat dibangun ruang-ruang terbuka hijau, seperti taman kota.

Michael Laurie (1994: 9) menyebutkan asal mula pengertian kata taman (*garden*) berasal dari bahasa Ibrani *gan* yang berarti melindungi atau mempertahankan, hal pemagaran atau lahan berpagar; dan *oden* atau *eden* yang berarti kesenangan atau kegembiraan. Jadi, dalam bahasa Inggris, kata *garden* memiliki gabungan dari kedua kata-kata tersebut yang berarti sebidang lahan yang memiliki batas yang digunakan untuk kesenangan, kegembiraan, dan kenyamanan. Dalam konsep Barat, taman kota lebih terarah pada konsep estetika visual dan keseimbangan ekologi.

Taman diartikan sebagai sebidang tanah terbuka dengan luasan tertentu di dalamnya ditanami pepohonan, perdu, semak, dan rerumputan yang dapat dikombinasikan dengan kreasi dari bahan lainnya. Taman (Landscape) adalah wajah dan karakter atau tapak bagian muka bumi dengan segala kehidupan dan apa saja yang ada di dalamnya, baik yang bersifat alami maupun buatan manusia, yang merupakan bagian atau total lingkungan hidup manusia beserta makhluk hidup lainnya, sejauh mata memandang,

sejauh segenap indera dapat menangkap, dan sejauh imajinasi dapat membayangkan.

Taman kota secara tradisioanal merupakan alun-alun dan taman raja, pamong praja yang terbuka juga untuk umum. Baru pada zaman modern dengan perancangan tata kota, taman kota merupakan tempat umum yang dikehendaki masyarakat untuk beristirahat dekat perumahan dan sebagai pengatur iklim di kampung (Mulyani, 2006: 97).

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008, Ruang Terbuka Hijau (RTH) taman kota adalah taman untuk melayani penduduk kota atau bagian dari wilayah perkotaan. Taman kota ini dapat melayani minimal 480.000 penduduk dengan stándar minimal 144.000 m². Taman kota ini merupakan lapangan hijau yang dilengkapi dengan fasilitas rekreasi, dan olahraga dengan minimal RTH 80%-90%. RTH taman kota dapat dimanfaatkan penduduk untuk melakukan berbagai kegiatan sosial pada satu kota atau bagian wilayah kota yang dilengkapi dengan fasilitas olahraga, taman bermain anak dan balita, fasilitas rekreasi, taman khusus lansia, taman bunga, semua fasilitas ini terbuka untuk umum.

Dengan demikian, taman kota merupakan suatu bentuk aksi dalam meningkatkan kualitas lingkungan hidup kota. Fungsi taman kota, selain merupakan elemen estetika ruang kota, juga berfungsi sebagai elemen ekologi kota. Sebagai elemen ekologi kota, taman kota berfungsi sebagai penjaga dan pengatur iklim mikro (kota). Vegetasi dalam lahan taman berguna untuk menyerap zat-zat beracun di udara akibat pembakaran dan asap kendaraan bermotor, dan menyerap air ke dalam tanah, serta sebagai fasilitas sosial masyarakat.

Fungsi ekologi taman kota inilah yang menjadikan taman kota sebagai elemen penting dalam keberlanjutan ekosistem perkotaan. Oleh karena itu, bentuk dan jenis vegetasi yang digunakan sangat memengaruhi keberadaan taman kota sebagai pengatur iklim mikro kota. Jadi, tidak sekedar memilih tanaman yang terlihat indah, tetapi tidak bermanfaat bagi peningkatan kualitas lingkungan kota. Tanaman atau vegetasi harus bermanfaat bagi penyerapan bahan-bahan pencemar di udara akibat kegiatan transportasi kota (misalnya) dan penyerapan air hujan ke dalam tanah.

Secara keseluruhan, tanaman di dalam taman kota bermanfaat untuk memperbaiki iklim mikro kota memfasilitasi hubungan timbal balik antara manusia satu dengan yang lain (interaksi) karena taman kota merupakan fasilitas umum tempat berkumpulnya masyarakat kota, untuk saling berinteraksi satu dengan yang lain dan tidak kalah pentingnya sebagai sarana bermain bagi anak-anak.

Jadi, taman kota adalah suatu lahan yang berisikan tanaman-tanaman yang bermanfaat bagi ekologi dan estetika perkotaan yang berguna bagi upaya memberlanjutkan ekosistem perkotaan. Taman kota merupakan sarana umum yang ditata (didesain) serta dibentuk untuk dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat kota sebagai sarana sosial tanpa ada diskriminasi (perbedaan suku, religius, rasial).

1) Elemen-Element Taman Kota

Berdasarkan aktivitasnya taman kota dikategorikan atas tiga macam, yaitu: taman untuk rekreatif aktif, taman untuk rekreatif pasif, dan taman untuk rekreatif pasif maupun aktif. Taman untuk rekreatif aktif adalah taman yang di dalamnya dibangun kegiatan pemakai taman, sehingga pemakai taman secara aktif menggunakan fasilitas di dalamnya, sekaligus memperoleh kesenangan, kesegaran, dan kebugaran. Contohnya adalah taman olahraga, aerobik, *fitness*, *camping ground*, taman bermain anak, taman jalur jalan, kebun binatang, danau, pemancingan, taman-taman kota dan sebagainya.

Taman untuk rekreatif pasif adalah taman yang dibentuk agar dinikmati keindahan dan kerindahannya, tanpa mengadakan aktivitas apa pun, contohnya: waduk, hutan buatan, penghijauan tepi kali, jalur hijau, dan sebagainya. Adapun taman untuk rekreatif pasif dan aktif adalah taman yang bisa dinikmati keindahan sekaligus dapat digunakan untuk mengadakan aktivitas, contohnya: taman lingkungan. Taman lingkungan adalah taman yang dibuat dan merupakan bagian dari suatu permukiman.

Kategori taman umum (*public park*) menurut skala pelayanan terdiri atas empat kategori, yaitu taman nasional (*national parks*), taman pusat kota (*downtown parks*), taman lingkungan (*neighborhood parks*), taman kecil (*mini parks*). Penjelasannya adalah sebagai berikut:

Taman nasional (*national parks*) adalah taman dengan skala pelayanan tingkat nasional, lokasinya berada di pusat kota. Bentuknya berupa zona ruang terbuka yang memiliki peran yang sangat penting dengan luasan melebihi taman-taman kota yang lain, dan kegiatan yang dilaksanakan pun berskala nasional. Taman monumen nasional (*Monas*) di Jakarta merupakan taman nasional. Di samping sebagai *landmark* kota Jakarta, Monas juga dapat sebagai *landmark* nasional, terutama tugu monumen yang didukung dengan elemen asesoris kota lain, seperti air mancur, jalan pedestrian yang diatur dengan pola-pola menarik, taman dan penghijauan sekitar kawasan tersebut.

Taman pusat kota (*downtown parks*) adalah taman yang berada di kawasan pusat kota, berbentuk lapangan hijau yang dikelilingi pohon-pohon peneduh atau berupa hutan kota dengan pola tradisional atau dapat pula dengan desain pengembangan baru. Areal hijau kota yang digunakan untuk kegiatan santai dan berlokasi di kawasan perkantoran, perdagangan, atau perumahan kota.

Taman Lingkungan (*neighborhood parks*) adalah ruang terbuka yang dikembangkan di lingkungan perumahan untuk kegiatan taman, seperti bermain anak-anak, olahraga dan bersantai bagi masyarakat di sekitarnya. Taman di kompleks perumahan merupakan taman lingkungan.

Taman kecil (*mini parks*) adalah taman kecil yang dikelilingi oleh bangunan-bangunan, termasuk air mancur yang digunakan untuk mendukung suasana taman tersebut. Taman-taman di sudut-sudut lingkungan/*setback* bangunan merupakan salah satu bentuk taman kecil. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa elemen taman kota adalah sebagai berikut.

- a) Tanaman, di antaranya: pepohonan, perdu, semak, dan rerumputan.
- b) Tempat bermain, di antaranya bermain anak-anak.
- c) Tempat bersantai, seperti tempat duduk, beristirahat, bercengkerama.
- d) Tempat olahraga, seperti lintasan *jogging track*.

- e) Fasilitas pendukung lainnya, seperti tempat parkir, taman air mancur, toilet, tempat air minum, dan elemen pendukung taman kota lainnya (patung, lampu, petanda).

2) Fungsi Taman Kota

Fungsi taman kota sangat besar karena berusaha menciptakan suatu ruang yang manusiawi bagi penduduk kota. Fungsi dari taman kota terdiri atas 3 (tiga) yaitu: fungsi sosial, fungsi ekologi, dan fungsi estetika (Mulyani, 2006: 97-99)

Fungsi sosial dari taman kota adalah tempat melakukan aktivitas bersama; tempat komunikasi bersama; tempat peralihan dan menunggu; tempat bermain dan berolahraga; sarana olahraga dan rekreasi; sarana penghubung antara tempat satu dengan tempat lainnya; pembatas di antara masa bangunan; sarana penelitian dan pendidikan serta penyuluhan bagi masyarakat untuk membentuk kesadaran lingkungan hidup; sarana untuk menciptakan kebersihan, kesehatan, keserasian, dan keindahan kota.

Fungsi ekologis dari taman kota antarlain penyegaran udara, memengaruhi dan memperbaiki iklim mikro, penyerapan air hujan, pengendalian banjir dan pengaturan tata air; memelihara ekosistem tertentu dan perlindungan plasma nutfah; dan pelembut arsitektur bangunan.

Fungsi keindahan tanam-taman di perkotaan dengan warna yang alami dan menarik serta tekstur yang bermacam-macam dan perencanaan yang teratur akan menampilkan keindahan. Kelebihan ini menjadikan tanaman sebagai salah satu elemen yang dapat menunjang keindahan lingkungan. Karena keindahan merupakan suatu kualitas yang sukar untuk dapat dinilai, diukur, dan ditimbang, tetapi dapat dirasakan dan merupakan suatu nilai yang unik dari dan terhadap seorang, suatu lingkungan, atau suatu karya seni.

Fungsi ekologi taman kota meliputi sarana kesehatan, pengaturan iklim, perlindungan, pengaturan penyediaan air tanah, dan penyeimbang alam. Sarana kesehatan tanaman sebagai unsur utama penghijauan dapat mengatur serta membersihkan udara dari polutan-polutan yang ada diudara seperti karbon dioksida, timah hitam akibat dari transportasi, asap-asap industri, dan lainnya.

Karena pepohonan dapat mengurangi polusi, menyerap CO₂ dan dalam proses respirasi menghasilkan oksigen yang diperlukan manusia. Taman kota sangat berguna sekali karena unsur-unsur taman adalah tanaman, yang dalam fotosintesis akan mengeluarkan O₂. Dengan bantuan sinar matahari, tanaman akan menyerap CO₂ yang dihasilkan manusia dalam bernapas, dan tanaman menghasilkan O₂ dari proses fotosintesis yang kemudian oleh manusia melalui pernafasan.

Pengaturan iklim dari tanaman dalam taman dapat melindungi manusia dari panas matahari dan tekanan suhu panas serta peneh. Kerimbunan tanaman dapat menurunkan suhu setempat dan menaikkan kelembapan udara. Pohon dan tanaman dalam proses *evapotranspirasi* serta fungsinya sebagai penyerap radiasi, memerlukan panas, sehingga akan menurunkan suhu lingkungannya. Perlindungan alam taman kota terletak pada kerimbunan tanaman memberikan perlindungan terhadap panas dan sinar matahari, angin, debu, dan faktor lainnya.

Hamparan rumput dapat meredam silaunya sinar matahari dan memantulkan cahaya hijau lembut, memberi keteduhan dan kesehatan pada mata. Tanaman mempunyai fungsi yang melindungi, yaitu dedaunan yang berair akan meredam suara, cabang-cabang yang bergerak dan bergetar mampu

menyerap udara, daun yang lebat menjebak dan menahan butiran debu, dedaunan sedangkan cabang-cabang dapat menghambat cahaya matahari langsung, dan dedaunan yang jarang dapat menyaring cahaya.

Pengaturan penyediaan air tanah dalam taman kota bermanfaat untuk menyimpan air hujan yang jatuh ke tanah melalui pori-pori tanah, sehingga pada musim kemarau dapat berfungsi atau bermanfaat. Adapun pada musim penghujan kemampuan tanah dapat menyimpan air tanah dan mengurangi bahaya banjir. Air dalam proses fotosintesis sangat penting, air mengangkut bahan makanan ke seluruh organ tanaman.

Penyeimbang alam dari taman kota terdapat pada tanaman dapat memberikan lingkungan bagi makhluk hidup. Akar tanaman menerobos tanah, menggemburkan tanah, dan memberi lindungan

hidup bagi mikroorganisme. Mikroorganisme ini berguna untuk menyuburkan tanah dan tanaman hal ini disebut simbiosis. Tanaman juga memberikan kehidupan lain di atas tanah, sebagai tempat hidup satwa pohon peneduh di taman kota, tempat hidup satwa burung atau unggas dan serangga yang membantu keseimbangan alam.

3) Pemanfaatan Taman Kota

Taman pusat kota (*city central park*) merupakan tempat yang luas dan besar guna mengurangi suasana kepadatan kota, dan untuk mengasikkan kesegaran udara kota (paru-paru kota) serta memberi suasana rural bagi penduduk kota (*refreshment of mind and nerves*). Dengan keberadaan taman pusat kota (*city central park*) memberi dorongan untuk rekreasi di ruang terbuka dengan segala musim bagi penduduk dan pendatang lainnya. Rencana taman umum (*public park*) dengan sistem lalu lintasnya memberi pengaruh pada struktur kota sehingga masyarakat sadar akan suatu kebutuhan ruang terbuka (Hardi Utomo, 2008: 61).

Taman kota merupakan tempat umum yang dikehendaki masyarakat untuk beristirahat dekat perumahan, dan sebagai paru-paru kota bisa memperbaiki kualitas udara, sebagai ruang hidup flora dan fauna setempat, sehingga memberi manfaat langsung maupun tidak langsung yaitu: kesenangan, kenyamanan, kesehatan, keamanan dan kesejahteraan.

4) Ruang Publik

Ruang publik secara singkat merupakan suatu ruang yang berfungsi untuk kegiatan masyarakat yang berkaitan dengan sosial, ekonomi, dan budaya (Darmawan, 2009: 48). Menurutinya, ruang publik dibagi menjadi beberapa tipe dan karakter, yaitu taman umum (*public parks*), lapangan dan plaza (*squares and plazas*), peringatan (*memorial*), pasar (*markets*), jalan (*streets*), tempat bermain (*play ground*), ruang komunitas (*community open space*), jalan hijau dan jalan taman (*greenway and parkways*), atrium/pasar di dalam ruang (*atrium/indoor market place*), ruang lingkungan rumah (*found/neighborhood spaces*), dan *Water front*.

Taman umum (*public parks*) berupa lapangan/taman di pusat kota dengan sekala pelayanan yang beragam sesuai dengan fungsinya. Bentuknya berupa ruang terbuka yang memiliki empat macam tipe: Taman Nasional (*National Parks*), Taman Pusat Kota (*Downtown Parks*), Taman Lingkungan (*Neighborhood Parks*) dan Taman Kecil (*Mini Parks*), Tempat bermain (*play ground*), Ruang komunitas (*community open space*), jalan hijau dan jalan taman (*greenway and parkways*).

Lapangan dan plaza (*squares and plazas*) merupakan bagian dari pengembangan sejarah ruang publik kota, alun-alun, atau lapangan, yang dikembangkan sebagai bagian dari perkantoran atau bangunan komersial. Lapangan ini dapat dibedakan menjadi Lapangan Pusat Kota (*central square*), dan plaza pengikat (*corporate plaza*).

Peringatan (*memorial*) ruang publik yang digunakan untuk memperingati kejadian penting bagi umat manusia atau masyarakat di tingkat lokal atau nasional. Ruang publik tipe ini biasanya berbentuk tugu dan bentuk lainnya yang memberi karakter tentang peringatan suatu kejadian/peristiwa yang mempunyai nilai bersejarah.

Pasar (*markets*) adalah ruang terbuka atau ruang jalan yang dipergunakan untuk transaksi biasanya bersifat temporer atau hari tertentu. Tingkat pelayanan pasar ini ada yang beberapa lingkup, yaitu tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan tingkat desa/kelurahan. Jenis pasar melingkupi pasar khusus dan pasar umum. Masing-masing pasar mempunyai karakteristik berbeda, bergantung pada budaya setempat. Waktu beraktivitasnya pun bervariasi. Ada yang buka pasarnya pagi hari, ada yang malam hari.

Jalan (*streets*) adalah ruang terbuka sebagai prasarana transportasi. Tipe ini dibedakan menjadi pedestrian sisi jalan (*pedestrian sidewalk*), mal pedestrian (*pedestrian mall*), mal transit (*mall transit*), jalur lambat (*traffic restricted streets*) dan gang kecil kota (*town trail*).

Tempat bermain (*play ground*) adalah ruang publik yang berfungsi sebagai arena anak-anak yang dilengkapi dengan sarana permainan, biasanya berlokasi di lingkungan perumahan. Tipe ini terdiri atas tempat bermain (*playground*) atau halaman sekolah (*schoolyard*). Nuansa tempat permainannya sangat ringan, menyenangkan dan mendidik. Faktor keamanan dan kenyamanan harus menjadi perhatian khusus, karena dipakai oleh anak-anak.

Ruang komunitas (*community open space*) adalah ruang kosong di lingkungan perumahan yang didesain dan dikembangkan serta dikelola sendiri oleh masyarakat setempat. Ruang komunitas ini berupa taman masyarakat (*community garden*). Ruang ini dilengkapi fasilitas penataan taman termasuk gardu pemandangan, areal bermain, tempat-tempat duduk, dan fasilitas estetika lain. Ruang ini dikembangkan di tanah milik pribadi atau tanah tidak bertuan yang tidak pernah dirawat.

Jalan hijau dan jalan taman (*greenway and parkways*) merupakan jalan pedestrian yang mengubungkan antartempat rekreasi dan ruang terbuka, yang dipenuhi taman dan penghijauan. Pedestrian pada jalur ini harus memberi keramahan dan keamanan.

Atrium/pasar di dalam ruang (*atrium/indoor market place*). Tipe ini dibedakan menjadi dua, yaitu atrium dan pasar/pusat perbelanjaan di pusat kota (*market place/downtown shopping centre*). Pasar tipe ini cukup besar, dan ramai dengan jenis dagangan lebih bervariasi dan kapasitas lebih banyak. Pasar ini terdapat di kota-kota besar yang memiliki atrium.

Ruang lingkungan rumah (*found/neighborhood spaces*). Ruang publik ini merupakan ruang terbuka yang mudah dicapai dari rumah, seperti sisa kavling di sudut jalan atau tanah kosong yang belum dimanfaatkan dapat dipakai sebagai tempat bermain bagi anak-anak atau tempat komunikasi bagi orang dewasa atau orangtua.

Terakhir, *water front*. Ruang ini berupa pelabuhan, pantai, bantaran sungai, bantaran danau, atau dermaga. Ruang terbuka ini berada di sepanjang rute aliran air di dalam kota yang dikembangkan sebagai taman untuk *water front*. Orientasi dari ruang publik ini memanfaatkan pemandangan (*view*) sungai, pantai, danau, atau dermaga. Karakternya sangat bergantung pada potensi kawasan tersebut, dengan memanfaatkan potensinya semaksimal mungkin.

5) Fungsi Taman Kota sebagai Ruang Publik

Taman kota sebagai ruang publik memaksimalkan fungsi sosial dan estetika dari lahan terbuka hijau di antara bangunan yang berisi tumbuhan, tanaman, dan vegetasi sebagai sarana kegiatan rekreasi,

edukasi, atau kegiatan lain pada tingkat kota yang diperuntukan untuk umum untuk kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya, serta bisa diakses secara fisik dan visual oleh masyarakat umum.

Selain itu, taman kota sebagai ruang publik memiliki empat fungsi, yaitu: fungsi sosial, fungsi ekologi, fungsi estetika, dan fungsi ekonomi. Salah satu fungsi taman kota adalah nilai estetis. Nilai estetis dari taman diperoleh dari bentuk fisik tanaman, tekstur tanaman, skala tanaman dan komposisi tanamam. Taman kota sebagai ruang terbuka mempunyai beberapa fungsi sosial. Fungsi sosial pada taman tersebut pada akhirnya mengundang kerumunan orang untuk berdatangan yang kemudian dimanfaatkan oleh masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi seperti aktivitas pedagang kaki lima (PKL).

BAB 4

TATA RUANG KOTA

“Kota adalah salah satu ungkapan kehidupan manusia yang mungkin paling kompleks.”

A. Pengantar

Proses perubahan yang terjadi menjadikan kota sebagai tempat tinggal, tempat kegiatan ekonomi (bidang jasa, perdagangan, industri), serta tempat pusat pemerintahan (administrasi). Untuk itu, diperlukan tata kota yang merupakan perwujudan alamiah dari suatu permukiman perkotaan yang terus-menerus berkembang pesat. Perkembangan tersebut menyebabkan jumlah penduduk terus bertambah dan diiringi karakteristik dan persoalan yang berbeda serta spesifik, yaitu dari persoalan kesempatan lapangan kerja, penyediaan permukiman atau tempat tinggal, prasarana dan sarana transportasi atau ekonomi perkotaan hingga pelestarian lingkungan.

Tujuan utama penyelenggaraan penataan ruang berkelanjutan adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat sehingga dalam proses pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Oleh karena itu, peran serta masyarakat dengan kearifan lokalnya perlu diberikan *tools* dan mekanisme yang jelas agar bisa berinteraksi dalam penyelenggaraan penataan ruang. Hal ini karena setiap

langkah dalam suatu pembangunan, memerlukan rencana yang matang agar menguntungkan di segala aspek dan berkelanjutan. Dan setiap merencanakan suatu kota atau wilayah ditujukan untuk menyejahterakan masyarakat, mengamankan masyarakat untuk tinggal dan berkegiatan di kota, serta agar kota atau wilayah tersebut berkelanjutan. Apa itu berkelanjutan? Kota yang berkelanjutan atau *sustainable city* adalah kota yang dapat ditinggali dan dimanfaatkan sumber dayanya oleh masyarakat hingga turun-temurun. Ini menjadi bagian tanggung jawab para pelaku dan pemangku pemerintah kita.

B. Kota yang Depresi: Problem Tata Ruang Kota

Dari waktu ke waktu, perkembangan kota begitu cepat, tetapi hal ini tidak dibarengi oleh pola tata ruang yang tepat. Akibatnya, timbul berbagai masalah, seperti degradasi lingkungan, kesumpekan, kemacetan, krisis sosial, kerusakan, kriminalitas merebak di mana-mana, terutama di kota-kota besar, metropolis, dan megapolis. Muncullah istilah "*hyper-cities*" yang juga disebut "*macrocephaly*" atau kota dengan kepala yang membesar, dengan jumlah penduduk lebih dari 15 juta jiwa, yang sangat tidak sehat. Fenomena "*sick city, sick people, sick world*", muncul karena kota telah menjadi sumber ketegangan dan stress (baca: depresi), sebagai sumber penyakit dalam pembangunan nasional.

Warga kota sangat terbebani dan menderita kesengsaraan akibat "*existential anxieties*", "*employment worries*", dan "*information overload*", Kesenjangan ekonomi yang begitu mencolok, kecemburuan sosial, rasa tidak berdaya dan tertekan, sampai batas toleransi, menyebabkan ledakan ketidakpuasan. Perusakan, pembakaran, penjarahan, perkosaan merupakan sebarang bentuk ekspresi perlawanan dari kaum yang tersingkir dan tersungkur dalam proses pembangunan kota. Meskipun ada juga dugaan karena permainan politik yang kotor.

Apabila kecenderungan semacam ini berlangsung terus, kematian manusia di dalam kota akan segera menjadi kematian kota itu sendiri. Pada sisi lain, perkembangan kota tidak dapat dihambat, karena kota merupakan "*the single most complex product of the human*

mind". Kota diibaratkan bagaikan jasad hidup yang akan selalu tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan masalahnya, atau sejalan dengan penanggulangan kendalanya.

Mencegah manusia untuk tidak lagi berbondong-bondong menyerbu kota, merupakan tindakan sia-sia. Mereka memiliki insting yang kuat dan tekad yang membara untuk meningkatkan taraf hidupnya. Oleh karena itu, yang penting adalah bagaimana mengelola kota dengan penataan ruang kota yang lebih adil dan demokratis.

Kenyataan menunjukkan bahwa lebih dari 80% rencana kota yang telah disusun, ternyata tidak terlaksana sebagaimana yang direncanakan. Kesenjangan yang lebar antara idealisme, harapan, teori dan rencana tata ruang kota dengan pragmatisme, kenyataan, praktik dan implementasinya, merupakan masalah utama dalam tata ruang kota. Penyebab pokok dari masalah yang diungkap di atas, antara lain adalah kurangnya peran serta aktif dari masyarakat luas dalam proses pembangunan kota.

Dalam penyusunan tata ruang kota, sering terlupakan bahwa antarawarga dengan kotanya adalah ibarat siput dengan cangkangnya. Istilah *city* dan *citizen* menunjukkan betapa erat keterkaitan antara keduanya. Karena tata ruang kota dibuat secara deterministik, tidak pelak lagi terciptalah rencana yang serba seragam. Keberagaman manusia yang terabaikan menghasilkan lingkungan binaan yang cenderung tinggal rupa.

Para pengelola pembangunan kota cenderung lebih mendambakan terciptanya kota yang indah, dengan memanfaatkan teknologi tinggi dan perangkat keras yang kontemporer. Padahal, mereka harus lebih mementingkan terciptanya kota yang demokratis, manusiawi, dengan ada sentuhan rasa yang penuh kepekaan. Dalam era reformasi ini, tata ruang kota mesti dipikirkan sebagai titik masuk untuk pembangunan bangsa yang beradab. Sudah saatnya kita semua melihat kota tidak sekadar sebagai "*economic and business battleground*" atau sebagai ajang bagi "*everyday war*", melainkan memperlakukannya sebagai wadah dan wahana perkembangan peradaban dan kebudayaan manusia.

C. Pengertian Perencanaan, Ruang dan Tata Ruang

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 tahun 2007, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Tata ruang adalah wujud dari struktur ruang dan pola ruang. *Struktur ruang* adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. *Pola ruang* adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya (Undang-Undang No. 26 Tahun 2007).

Rencana tata ruang adalah rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang di kemudian hari. Rencana tersebut berdimensi tiga, dan berdimensi empat jika unsur waktu dipandang sebagai dimensi keempat. Rencana tata ruang disebut berorientasi pada kecenderungan karena memerhatikan kecenderungan perkembangan pada waktu yang lalu, masa kini, dan waktu yang akan datang (Kamus Tata Ruang, 1998: 91). *Penataan ruang* adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Definisi lain, tata ruang atau dalam bahasa Inggrisnya *land use* adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RT/RWK). Sedangkan Pemahaman tentang “tata ruang” dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasi sumber daya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antarkepentingan yang berbeda (Eko Budihardjo, 1997: 68).

D. Perencanaan Tata Ruang (*Spatial Planning*)

Tata ruang merupakan suatu rencana yang mengikat semua pihak, yang berbentuk alokasi peruntukan ruang di suatu wilayah perencanaan. Bentuk tata ruang pada dasarnya dapat berupa alokasi letak, luas, dan atribut lain (misalnya jenis dan intensitas kegiatan) yang direncanakan dapat dicapai pada akhir periode rencana. Selain bentuk tersebut, tata ruang juga dapat berupa suatu prosedur belaka (tanpa menunjuk alokasi letak, luas, dan atribut lain) yang harus dipenuhi oleh para pelaku pengguna ruang di wilayah rencana.

Adapun perencanaan tata ruang merupakan bagian dari proses penataan ruang. Apa itu penataan ruang? Penataan ruang adalah sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sementara perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang (Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

Definisi lain, mengenai perencanaan tata ruang (*spatial planning*) dimaknai beragam. Salah satu definisi awal perencanaan tata ruang diambil dari *European Regional/Spatial Planning Charter* (disebut juga *Torremolinos Charter*), yang diadopsi oleh Konferensi Menteri Eropa yang bertanggung jawab atas Regional Planning (CEMAT), bahwa perencanaan tata ruang memberikan ekspresi geografis terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi, sosial, budaya, dan ekologis. Perencanaan tata ruang juga merupakan sebuah ilmu ilmiah, teknik administrasi, dan kebijakan, yang dikembangkan sebagai pendekatan lengkap dan antar-ilmu, yang mengarah pada sebuah keteraturan ruang (European Regional/Spatial Planning Charter: 1983).

Definisi lain bahwa perencanaan tata ruang dirancang untuk menyatukan kebijakan pembangunan dan penggunaan lahan dengan kebijakan dan program lain yang memengaruhi. Perencanaan tata ruang lebih dari sekadar perencanaan guna lahan tradisional. Perencanaan tata ruang memfasilitasi dan mempromosi keberlanjutan dan inklusi pola pembangunan kota dan desa. Tidak hanya perspektif teknik yang sempit, perencanaan tata ruang melibatkan semua lapisan masyarakat dengan pertimbangan semua orang berperan di tiap lokasi tempat tinggal, kerja dan lingkungannya.

Oleh karena itu, dalam tata ruang tercakup distribusi tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan sebelumnya. Konsep tata ruang menurut Foley dalam Kartasasmita (1996: 427), tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut sebagai wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek-aspek nonspasial atau aspaspial. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor nonfisik seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas (Wheaton dan Porteous dalam Kartasasmita, 1996: 427).

Langkah awal penataan ruang adalah penyusunan rencana tata ruang. Rencana tata ruang diperlukan untuk mewujudkan tata ruang yang memungkinkan semua kepentingan manusia dapat terpenuhi secara optimal. Oleh sebab itu, rencana tata ruang merupakan bagian yang penting dalam proses pembangunan, bahkan merupakan persyaratan untuk dilaksanakannya pembangunan, baik bagi daerah-daerah yang tinggi intensitas kegiatannya maupun daerah-daerah yang baru mulai tumbuh dan berkembang.

Oleh karena itu, ada beberapa usulan atau rekomendasi untuk peningkatan kualitas perencanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup pada masa mendatang agar dapat berkelanjutan, yaitu sebagai berikut.

1. Agar pengelolaan dan tata ruang kota tidak lagi sekadar dilihat sebagai *management of growth* atau *management of changes*, melainkan lebih sebagai *management of conflicts*.
2. Mekanisme *development control* yang ketat agar ditegakkan, lengkap dengan sanksi (*dis-insentif*) buat yang melanggar dan bonus (*insentif*) bagi mereka yang taat pada peraturan.
3. Penataan ruang kota secara total, menyeluruh, dan terpadu dengan model-model *participatory planning* dan *over the board planning* atau perencanaan lintas sektoral sudah dilakukan secara konsekuen dan berkesinambungan.
4. Kepekaan sosio-kultural para penentu kebijakan dan profesional, khususnya di bidang tata ruang kota dan lingkungan hidup seyogianya lebih ditingkatkan melalui forum-forum, baik secara formal maupun informal.

5. Dalam setiap perencanaan tata ruang kota dan pengelolaan lingkungan hidup agar lebih diperhatikan kekayaan khasanah lingkungan alam.
6. Peran serta penduduk dan kemitraan dengan pihak swasta agar lebih digalakkan.
7. Prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan pada kepentingan rakyat agar dijabarkan dalam rencana dan tindakan nyata.

Perencanaan tata ruang dapat memengaruhi proses pembangunan melalui tiga alat utama, yaitu sebagai berikut (Cadman dan Crowe, 1991: 143).

1. Rencana pembangunan, yang menyediakan pengendalian keputusan melalui keputusan strategis dimana pemerintah mengadopsi rencana tata ruang untuk mengatur guna lahan dan perubahan lingkungan.
2. Kontrol pembangunan, yang menyediakan mekanisme administratif bagi perencanaan untuk mewujudkan rencana pembangunan setelah mengadopsi rencana tata ruang. Kontrol pembangunan ini berlaku pula bagi pemilik lahan, pengembang dan investor.
3. Promosi pembangunan merupakan cara yang paling mudah mengetahui interaksi antaraperencanaan tata ruang dengan proses pembangunan. Dalam konteks pemerintahan, dengan adanya rencana tata ruang, pemerintah menginginkan adanya pembangunan dan investasi di daerahnya dengan cara mempromosikan dan memasarkan lokasi, membuat lahan yang siap bangun, dan menyediakan bantuan dana serta subsidi.

Pola pikir secara terpadu dalam penataan kota tidak saja diperlukan, dalam pengertian komprehensif terhadap unsur-unsur pembangunan kota, tetapi juga mengandung pengertian terhadap pendekatan sistem yang tidak terpisahkan antaraperencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian (*development cycle*) dalam setiap tahap penataan kota. Artinya pada tahap perencanaan, harus dipikirkan tentang cara mencapai rencana yang disusun (pemanfaatan), sekaligus

konsisten terhadap rencana yang dirumuskan (pengendalian). Sebaliknya, pada tahap pengendalian, harus dilihat izin pelaksanaan pembangunan (pemanfaatan) yang mengacu pada rencana yang dibuat (Pasaribu dan Suprpto, 2004: 9).

Selain itu, rencana tata ruang hendaknya (Kiprah, 2001: 22) memenuhi unsur-unsur berikut.

1. *Quickly yielding*, mampu menganalisis pertumbuhan dan perkembangan daerah, menghasilkan langkah-langkah serta tahapan-tahapan dan waktu pelaksanaan pembangunan untuk kurun waktu tertentu.
2. *Political friendly*, demokratisasi dan transparansi sudah menjadi kebutuhan dalam seluruh rangkaian proses penyusunannya. Pengetahuan rencana tata ruang mulai dari rembug desa hingga penetapan oleh DPRD sangat menentukan kewibawaan rencana tata ruang.
3. *User friendly*, mudah dimengerti oleh segenap lapisan masyarakat. Sosialisasi perlu dilakukan terus-menerus, sehingga masyarakat mudah memahami rencana dan perkembangan yang terjadi.
4. *Market friendly*, membuka peluang kepentingan dunia usaha dan rencana penanaman investasi dengan memerhatikan rencana tata guna tanah yang sesuai dengan peruntukannya.
5. *Legal friendly*, mempunyai kepastian hukum dan masyarakat dapat memperoleh kemudahan-kemudahan untuk melakukan investasinya.

Dengan demikian, dapat dirangkum beberapa hal penting, berkaitan perencanaan tata ruang terkait (a) upaya mengalokasikan beragam kegiatan dalam ruang, (b) upaya kompromi terhadap berbagai sudut pandang pemanfaatan ruang atau 'mekanisme mediasi ruang', (3) alokasi ruang dipengaruhi oleh berbagai aspek, yaitu fisik, lingkungan, politik, sosial dan ekonomi, (5) melibatkan masyarakat dalam prosesnya, (6) dilaksanakan pada berbagai tingkatan pemerintahan.

E. Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Menurut Undang-Undang 24 tahun 1992, penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya. Berdasarkan aspek administratif meliputi ruang wilayah Nasional, wilayah Provinsi, dan wilayah Kabupaten/Kota. Sedangkan berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

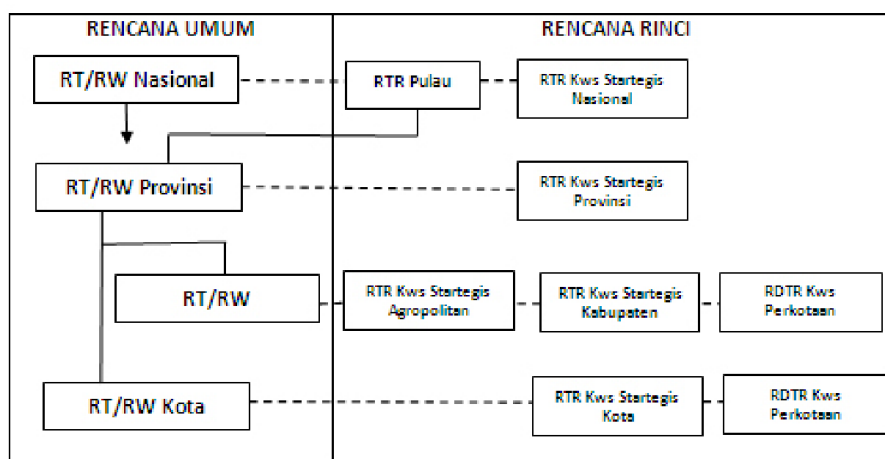
Rencana tata ruang diperlukan mulai dari tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten sampai ke tingkat kawasan, sesuai dengan kebutuhannya. Pada tingkat nasional, ada RT/RW Nasional yang merupakan penjabaran secara keruangan arah pembangunan nasional jangka panjang dan merupakan acuan dalam penyusunan program-program pembangunan nasional jangka menengah dan jangka pendek. RT/RW Provinsi merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional ke dalam strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah provinsi. Adapun RT/RW Kabupaten/Kota, merupakan penjabaran RT/RW provinsi ke dalam strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota. Selanjutnya pada kawasan-kawasan di bawah wilayah kabupaten/kota serta kawasan-kawasan yang diprioritaskan pembangunannya, diperlukan Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Perkotaan, Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perkotaan, Rencana Teknik Ruang Kawasan Perkotaan atau Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan.

Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan disusun berdasarkan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/M/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang. Perencanaan tata ruang kawasan perkotaan, secara sederhana dapat diartikan sebagai kegiatan merencanakan pemanfaatan potensi dan ruang perkotaan serta pengembangan infrastruktur pendukung yang dibutuhkan untuk mengakomodasikan kegiatan sosial ekonomi yang diinginkan. Penanganan penataan ruang kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten, diakomodasikan perencanaannya dalam RT/RW Kabupaten yang bersifat umum.

Rencana tata ruang kawasan perkotaan dengan jenis ke dalam rencana umum adalah kebijakan yang menetapkan lokasi dari kawasan yang harus dilindungi dan dibudidayakan serta diprioritaskan pengembangannya dalam jangka waktu perencanaan. Fungsi rencana tata ruang wilayah kota/rencana umum tata ruang kawasan perkotaan adalah: (1) menjaga konsistensi perkembangan kota/kawasan perkotaan dengan strategi perkotaan nasional dan arahan rencana tata ruang wilayah provinsi dalam jangka panjang; (2) menciptakan keserasian perkembangan kota dengan wilayah sekitarnya; (3) menciptakan keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam hierarki perencanaan tata ruangnya dibagi menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang mencakup ruang darat, ruang udara, ruang laut, dan termasuk ruang dalam bumi. Berikut ini dijelaskan tabel hierarki perencanaan tata ruang:

Tabel 3
Hierarki Perencanaan Tata Ruang



Sumber: Ditjen Penataan Ruang, Kementerian PU, 2011

Adapun penjelasan tiap-tiap Rencana Tata Ruang Wilayah, adalah sebagai berikut.

1. *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Nasional*

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memerhatikan:

1. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
2. Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional.
3. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi.
4. Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah.
5. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
6. Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
7. Rencana tata ruang kawasan strategis nasional; dan
8. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memuat:

1. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional.
2. Rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama.
3. Rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.
4. Penetapan kawasan strategis nasional.
5. Arah pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. Arah pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional,

arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk:

1. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional.
2. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional.
3. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional.
4. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antarsektor.
5. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
6. Penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
7. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun.

2. *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi*

Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
2. Pedoman bidang penataan ruang; dan
3. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memerhatikan:

1. Perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi.

2. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi.
3. Keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota.
4. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
5. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
6. Rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan.
7. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
8. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

1. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
2. Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.
3. Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi.
4. Penetapan kawasan strategis provinsi.
5. Arahana pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. Arahana pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk:

1. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.

2. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
3. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi.
4. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor;
5. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
6. Penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
7. Penataan ruang wilayah kabupaten/kota

Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun.

3. *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kabupaten*

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.
2. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
3. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memerhatikan:

1. Perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten.
2. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten.
3. Keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten.
4. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
5. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

6. Rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
7. Rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:

1. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.
2. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.
3. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:

1. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.
2. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
3. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.
4. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
5. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
6. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.

4. *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota*

Ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten berlaku untuk perencanaan tata ruang wilayah kota, dengan ketentuan ditambahkan:

1. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau terdiri atas ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota. Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.
2. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan
3. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Peran dan Fungsi Perencanaan Tata Ruang

Ada beragam peran dari perencanaan tata ruang, yaitu:

1. menghasilkan kondisi pencapaian kualitas kehidupan dan penghidupan yang lebih baik;
2. memenuhi tujuan efisiensi dan demokrasi melalui partisipasi masyarakat;
3. memenuhi tantangan pembangunan berkelanjutan.

Di Indonesia, Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai produk perencanaan tata ruang mempunyai fungsi berikut.

1. Acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
2. Acuan dalam pemanfaatan atau pengembangan wilayah.

3. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah.
4. Acuan lokasi investasi dalam wilayah yang dilakukan pemerintah, masyarakat dan swasta.
5. Pedoman penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah.
6. Dasar pengendalian pemanfaatan ruang yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, pengenaan sanksi.
7. Acuan dalam administrasi pertanahan.

Tujuan dan Sasaran Perencanaan Tata Ruang

Tujuan Perencanaan Tata Ruang

Secara umum, tujuan perencanaan tata ruang adalah:

1. Menggapai visi masa depan dari sebuah wilayah atau lokasi berdasar kondisi saat ini, kearifan lokal, dan keinginan masyarakat;
2. Menerjemahkan visi menjadi seperangkat kebijakan, prioritas, program dan alokasi lahan dengan memanfaatkan sumber daya sektor publik untuk mewujudkannya;
3. Menciptakan kerangka kerja investasi swasta yang meningkatkan perekonomian, lingkungan, dan kesejahteraan sosial dari suatu daerah. Sedikit berbeda, tentunya disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing, tujuan perencanaan tata ruang di negara Eropa yang terutama dikaitkan dengan upaya meningkatkan kualitas hidup yang berkelanjutan, yaitu (a) meningkatkan sistem pemerintahan yang demokratis dan bermakna yang menjawab kebutuhan masyarakat; (b) memperbaiki kinerja lingkungan perkotaan; (c) memfasilitasi kohesi sosial dan keamanan; (d) meningkatkan reformasi pasar perumahan dan perkotaan; (e) memperbaiki pasar lahan dan real estate dan menjamin hak privat terhadap kepemilikan tanah (UNECE, 2008).

Adapun tujuan penataan ruang menurut Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 adalah mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

1. Terwujudnya keharmonisan antarlingkungan alam dan lingkungan buatan,
2. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia; dan
3. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Lebih rinci, tujuan perencanaan tata ruang wilayah provinsi adalah mewujudkan ruang wilayah provinsi yang mengakomodasikan keterkaitan antarkawasan/kabupaten/kota untuk mewujudkan perekonomian dan lingkungan yang berkelanjutan.

Sasaran Perencanaan Tata Ruang

Sasaran utama perencanaan tata ruang adalah memastikan pemanfaatan sumber daya lahan direncanakan dan diimplementasikan secara baik untuk memenuhi kebutuhan saat ini dan masa depan. Secara implisit, pemanfaatan sumber daya lahan ini berkelanjutan dari aspek lingkungan, ekonomi dan sosial.

Sasaran perencanaan tata ruang wilayah provinsi adalah:

1. Terkendalinya pembangunan di wilayah provinsi baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat;
2. Terciptanya keserasian antara kawasan lindung dan kawasan budidaya;
3. Tersusunnya arahan pengembangan sistem pusat-pusat permukiman perkotaan dan perdesaan;
4. Tersusunnya arahan pengembangan sistem prasarana wilayah provinsi;
5. Terkoordinasinya pembangunan antarwilayah dan antarsektor pembangunan

F. Pengembangan Wilayah

Konsep tata ruang berkaitan dengan pengembangan wilayah suatu daerah. Dalam sejarah perkembangan konsep pengembangan wilayah di Indonesia, terdapat beberapa landasan teori yang mewarnai keberadaannya. *Pertama*, Walter Isard sebagai pelopor Ilmu Wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab-akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang wilayah, yaitu faktor fisik, sosial-ekonomi, dan budaya. *Kedua*, Hirschmann (era 1950-an) yang memunculkan teori *polarization effect* dan *trickling-down effect* dengan argumen bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*).

Ketiga Myrdal (era 1950-an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antarwilayah maju dan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash and spread effect*. *Keempat*, Friedmann (era 1960-an) yang lebih menekankan pada pembentukan hierarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan. *Keenam*, adalah Douglass (era 70-an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) dalam pengembangan wilayah.

Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah di atas diperkaya oleh gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran cemerlang putra-putra bangsa di antaranya adalah Sutami (era 1970-an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumber daya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah. Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hierarki kota-kota dan hierarki prasarana jalan melalui Orde Kota.

Selanjutnya, Ruslan Diwiryono (era 1980-an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang. Pada periode 1980-an ini pula, lahir Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota-kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional. Dalam perjalanannya, SNPP ini pula menjadi cikal-bakal lahirnya konsep Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) sebagai

upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP.

Pada era 90-an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan wilayah, misal antara KTI dan KBI, antarkawasan dalam wilayah pulau maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millennium, bahkan, mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri atas tiga proses utama, yaitu:

1. Proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RT/RW). Di samping sebagai *"guidance of future actions"* RT/RW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*).
2. Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri,
3. Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RT/RW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Kajian pengembangan wilayah perkotaan di Indonesia selama ini selalu didekati dari aspek sektoral dan aspek spasial. Kajian aspek sektoral lebih menyatakan ukuran dari aktivitas masyarakat suatu wilayah perkotaan dalam mengelola sumber daya alam yang dimilikinya. Sementara itu, kajian aspek spasial (keruangan) lebih menunjukkan arah kegiatan sektoral atau lokasi kegiatan sektoral tersebut.

Pendekatan yang mengacu pada aspek sektoral dan spasial tersebut mendorong lahirnya konsep pengembangan wilayah perkotaan yang harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan ruang sesuai daya dukung, memberi kesempatan kepada sektor untuk berkembang tanpa konflik, dan meningkatkan kesejahteraan secara merata. Konsep tersebut digolongkan dalam konsep pengembangan wilayah perkotaan yang didasarkan pada penataan ruang.

Kaitan dengan perihal tersebut, ada tiga kelompok konsep pengembangan wilayah, yaitu konsep pusat pertumbuhan, konsep integrasi fungsional dan konsep pendekatan desentralisasi. Konsep pusat pertumbuhan menekankan pada perlunya melakukan investasi secara besar-besaran pada suatu pusat pertumbuhan atau wilayah/kota yang telah mempunyai infrastruktur yang baik. Pengembangan wilayah di sekitar pusat pertumbuhan diharapkan melalui proses tetesan ke bawah (*trickle down effect*). Penerapan konsep ini di Indonesia telah melahirkan adanya 111 kawasan andalan dalam RT/RWN.

Konsep integrasi fungsional mengutamakan adanya integrasi yang diciptakan secara sengaja di antara berbagai pusat pertumbuhan karena adanya fungsi yang komplementer. Konsep ini menempatkan suatu kota atau wilayah sebagai pusat pelayanan relatif terhadap kota atau wilayah yang lain. Adapun konsep desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah tidak terjadinya aliran keluar dari sumberdana dan sumber daya manusia.

Pendekatan tersebut mempunyai berbagai kelemahan. Dari kondisi ini, muncullah beberapa konsep untuk menanggapi kelemahan tersebut, tersebut antara lain *people center approach* yang menekankan pembangunan sumber daya manusia, *natural resources-based development* yang menekankan sumber daya alam sebagai modal pembangunan, serta *technology based development* yang melihat teknologi sebagai kunci dari keberhasilan pembangunan wilayah. Kenyataan menunjukkan bahwa aplikasi konsep tersebut kurang berhasil dalam membawa kesejahteraan rakyat.

Fenomena persaingan antarwilayah, tren perdagangan global yang sering memaksa penerapan sistem *outsourcing*, kemajuan teknologi yang telah mengubah dunia menjadi lebih dinamis, perubahan mendasar dalam sistem kemasyarakatan,

seperti demokratisasi, otonomi, keterbukaan dan meningkatnya kreativitas masyarakat telah mendorong perubahan paradigma dalam pengembangan wilayah. Dengan semakin kompleksnya masalah tersebut dapat dibayangkan akan sangat sulit untuk mengelola pembangunan secara terpusat, seperti pada konsep-konsep yang dijelaskan di atas.

Pilihan yang tepat adalah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola pembangunan di wilayahnya sendiri. Pembangunan ekonomi yang hanya mengejar pertumbuhan tinggi dengan mengandalkan keunggulan komparatif berupa kekayaan alam berlimpah, upah murah atau yang dikenal dengan *bubble economics*, sudah usang karena terbukti tidak tahan terhadap gelombang krisis. Walaupun teori keunggulan komparatif tersebut telah ber-*metamorfose* dari hanya memperhitungkan faktor produksi menjadi berkembangnya kebijaksanaan pemerintah dalam bidang fiskal dan moneter, ternyata daya saing tidak lagi terletak pada faktor tersebut.

Kenyataan menunjukkan bahwa daya saing dapat pula diperoleh dari kemampuan untuk melakukan perbaikan dan inovasi secara menerus. Menurut Porter (1990) dalam Tiga Pilar Pengembangan Wilayah, keunggulan komparatif telah dikalahkan oleh kemajuan teknologi. Sekalipun demikian, setiap wilayah masih mempunyai faktor keunggulan khusus yang bukan didasarkan pada biaya produksi yang murah saja, tetapi lebih dari itu, yaitu adanya inovasi untuk pembaruan. Suatu wilayah dapat meraih keunggulan daya saing melalui empat hal, yaitu keunggulan faktor produksi, keunggulan inovasi, kesejahteraan masyarakat, dan besarnya investasi.

Apabila dicermati, paradigma pengembangan wilayah telah bergeser pada upaya yang mengandalkan tiga pilar, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan teknologi. Ketiga pilar tersebut merupakan elemen internal wilayah yang saling terkait dan berinteraksi membentuk satu sistem. Hasil interaksi elemen tersebut mencerminkan kinerja dari wilayah yang berbeda dengan kinerja wilayah lainnya, sehingga mendorong terciptanya spesialisasi spesifik wilayah.

Dengan demikian, terjadi persaingan antarwilayah untuk menjadi pusat *spatial network* dari wilayah-wilayah lain secara nasional. Akan tetapi, pendekatan ini mempunyai kelemahan, antara lain apabila salah mengelola *spatial network*, tidak mustahil menjadi awal dari proses disintegrasi. Untuk itu harus diterapkan konsep pareto pertumbuhan yang bisa mengendalikan keseimbangan pertumbuhan dan dikelola oleh Pemerintah Pusat. Konsep pareto ini diharapkan mampu memberikan keserasian pertumbuhan antarwilayah perkotaan dengan penerapan insentif-insentif kepada wilayah perkotaan yang kurang berkembang.

G. Penyusunan Tata Ruang Kota

Kebijaksanaan penataan wilayah dalam pola tata ruang terdiri atas rencana Umum, rencana detail dan rencana Teknik tata ruang Kota. Untuk memahami itu semua, dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)

Rencana Umum Tata Ruang Kota atau disingkat menjadi RUTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antarsektor dalam rangka penyusunan program-program pembangunan kota. RUTRK mempunyai wilayah perencanaan yang terikat pada batas wilayah administrasi kota, merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan ruang kota.

Rencana ini merupakan rencana struktur dan strategi pengembangan kota, ditetapkan guna menjamin konsistensi perkembangan kota secara internal, serta sebagai dasar bagi penyusunan program pembangunan kota lintas sektoral dan daerah dalam jangka panjang. RUTRK memuat rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan kota, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana sistem utama transportasi, jaringan utilitas kota, rencana pemanfaatan air baku, indikasi unit pelayanan kota dan rencana pengelolaan pembangunan kota. RUTRK dilengkapi peta skala 1: 10.000 untuk kota yang berpenduduk kurang dari 1.000.000 jiwa, dan skala 1: 20.000 untuk kota yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 jiwa.

2. Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)

Rencana Detail Tata Ruang Kota atau disingkat RDTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota secara terperinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan kota. RDTRK mempunyai wilayah perencanaan mencakup sebagian atau seluruh wilayah administrasi kota yang dapat merupakan satu atau beberapa kawasan tertentu, memuat rumusan kebijaksanaan pemanfaatan ruang kota, disusun dan ditetapkan untuk menyiapkan perwujudan ruang bagian wilayah kota dalam rangka pelaksanaan program dan pengendalian pembangunan kota, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat dalam jangka panjang maupun menengah.

RDTRK berisikan rumusan kebijaksanaan pengembangan penduduk, rencana pemanfaatan ruang bagian wilayah kota, rencana struktur tingkat pelayanan bagian wilayah kota, rencana sistem jaringan fungsi jalan bagian wilayah kota, rencana kepadatan bangunan lingkungan, rencana ketinggian bangunan, rencana garis sempadan, rencana indikasi unit pelayanan bagian wilayah kota dan rencana tahapan pelaksanaan pembangunan bagian wilayah kota. RDTRK dilengkapi peta-peta rencana dengan skala 1: 5.000 dengan penggambaran geometrik yang dibantu dengan titik-titik kendali.

Menurut Sinulingga (1999: 141), RDTRK dapat dimanfaatkan untuk pengendalian pemanfaatan ruang kota yang berkaitan dengan izin membangun. Sebelum seseorang atau badan usaha memakai Izin Mendirikan Bangunan (IMB), seseorang harus memperoleh *advis planning* ataupun KSB (Keterangan Situasi Bangunan) dari Dinas Tata Kota, yang memuat keterangan tentang peruntukan lahan dari lokasi yang dimohon, lebar jalan yang terdapat pada lokasi, dan garis sempadan bangunan depan, kiri dan kanan.

3. Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK)

Rencana Teknik Ruang Kota atau disingkat RTRK adalah rencana geometris pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan kota. RTRK mempunyai wilayah perencanaan yang mencakup sebagian atau seluruh kawasan tertentu yang terdiri atas

satu atau beberapa unit lingkungan perencanaan, berisi rumusan rencana tapak pemanfaatan ruang kota, rencana prakonstruksi bangunan gedung, rencana prakonstruksi bukan bangunan gedung dan ruang terbuka beserta rencana indikasi proyek-proyek.

RTRK dilengkapi dengan gambar rencana pada peta-peta rencana dengan skala sama atau lebih besar dari 1: 1.000. Tugas dan tanggung jawab perencanaan dan pelaksanaan RUTRK, RDTRK, dan RTRK merupakan wewenang Pemerintah Daerah. Tugas dan tanggung jawab perencanaan kota meliputi kegiatan penelitian, penyusunan, penetapan rencana dan peninjauan kembali rencana kota. Tugas dan tanggung jawab pelaksanaan rencana tata ruang kota meliputi pelaksanaan pembangunan kota, pengendalian tata ruang.

Pelaksanaan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan rencana tata ruang kota tersebut di atas diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Dalam pelaksanaannya dituntut koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dengan berbagai instansi yang terkait serta diwajibkan memerhatikan aspirasi masyarakat.

Berkenaan dengan penataan ruang kota, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota. Rencana Kota adalah rencana pembangunan kota yang disiapkan secara teknis dan nonteknis, baik yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang di atas dan di bawahnya serta pedoman pengarahan dan pengendalian bagi pelaksanaan pembangunan kota.

H. Kawasan Perkotaan dan Pedesaan

Kawasan perkotaan (urban) adalah wilayah yang kegiatan utamanya bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kawasan perkotaan yang besar dengan jumlah penduduk di atas satu juta orang dan berdekatan dengan kota satelit disebut sebagai metropolitan.

Kawasan perkotaan dibedakan atas:

1. kawasan perkotaan yang berstatus administratif daerah kota;
2. kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari daerah kabupaten;
3. kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan;
4. kawasan perkotaan yang mempunyai bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan sebagai satu kesatuan sosial, ekonomi dan fisik perkotaan.

Kawasan perdesaan (rural) adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa, pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Ciri kawasan pedesaan adalah:

1. kepadatan penduduk rendah;
2. kegiatan di pedesaan didominasi oleh kegiatan pertanian tanaman keras, tanaman tumpang sari, peternakan sapi, kambing, unggas, kolam ikan;
3. masih banyak ditemukan hewan liar seperti burung, tikus, tupai, ular dan sebagainya;
4. penduduk terkonsentrasi dalam bentuk kluster yang disebut desa;
5. hubungan sosial masyarakat masih sangat akrab dan saling bantu.

I. Kawasan Budi Daya Perkotaan

Dalam tata ruang kota, beberapa kawasan yang ada di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona berikut:

1. perumahan dan permukiman;
2. perdagangan dan jasa;

3. industri;
4. pelayanan umum (pendidikan, kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olah raga, perkantoran, dan transportasi/terminal);
5. wisata dan taman rekreasi;
6. pertanian dan perkebunan;
7. tempat pemakaman umum;
8. tempat pembuangan sampah.

Pola pengembangan atau pembudidayaan kawasan atau zona di atas sebagai berikut.

1. *Perumahan dan Permukiman*

Dari hasil kajian terhadap ketersediaan lahan efektif yang layak untuk pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman, tidak semua wilayah kota memiliki kemampuan dan daya dukung lahan yang baik, karena ada beberapa faktor yang dijadikan sebagai bahan kajian penentuan kelayakan lahan tersebut, yaitu:

- a. tidak berada pada kawasan yang rawan terhadap bahaya terjadinya bencana, seperti gunung berapi, tanah longsor, gempa, dan banjir;
- b. memiliki kemiringan lereng (*slope*) yang relatif datar atau tidak berada pada daerah yang curam dan terjal;
- c. bukan merupakan kawasan yang dilindungi atau dikonservasi, seperti kawasan hutan, cagar alam dan budaya, kawasan DAS, kawasan sekitar mata air, dan sebagainya.

2. *Perdagangan dan Jasa*

Rencana pola pemanfaatan dan pengembangan kawasan perdagangan dan jasa di wilayah kota adalah sebagai berikut.

- a. Pengaturan dan penataan pasar serta sarana perdagangan lainnya.
- b. Revitalisasi pasar beriman yang terpadu dengan pengembangan kawasan pusat pelayanan primer lainnya.

- c. Relokasi pasar lingkungan kelurahan/kecamatan dan sekitarnya yang dipandang tidak sesuai lagi dengan tata ruang kota serta penambahan sarana pasar baru pada daerah-daerah yang dianggap layak untuk dikembangkan.
- d. Pemerataan fasilitas perdagangan.
- e. Penetapan lokasi PKL.

3. *Industri dan Pergudangan*

Rencana pola pemanfaatan dan pengembangan industri dan pergudangan di kota adalah sebagai berikut:

- a. Pengembangan industri kecil dengan dukungan sarana dan prasarana lingkungan.
- b. Pengarahan pengembangan industri berwawasan lingkungan.
- c. Pengarahan pergudangan disekitar jalan lingkar.

4. *Pelayanan Umum*

a. *Pendidikan*

Rencana pengembangan dan pola pemanfaatan fasilitas pendidikan di kota adalah sebagai berikut.

- 1) Pembatasan dan pengendalian pembangunan dan pengembangan fasilitas pendidikan di kawasan yang rawan terhadap bahaya terjadinya bencana.
- 2) Pengembangan sarana dan prasarana pendukung pendidikan di seluruh wilayah kota, khususnya pada kawasan yang direncanakan untuk dikembangkan sebagai kawasan pengembangan baru.

b. *Kesehatan*

Rencana pengembangan dan pola pemanfaatan fasilitas kesehatan di kota adalah sebagai berikut.

- 1) Pengembangan fasilitas kesehatan baru di wilayah lain.

- 2) Pengembangan sarana pengolah limbah pada tiap rumah sakit dan sarana kesehatan lainnya yang dinilai menimbulkan limbah yang berbahaya bagi terjadinya degradasi lingkungan.
- 3) Merelokasi sarana-sarana kesehatan yang sudah tidak layak lagi karena berada pada kawasan yang padat aktivitas serta berada dalam lingkungan perumahan yang padat.

c. Peribadatan

Pada dasarnya, pengembangan sarana peribadatan dilakukan secara merata di seluruh wilayah kota sebagai upaya untuk menciptakan kemudahan dan pelayanan yang maksimal dari sarana peribadatan tersebut tanpa ada yang merasa keberatan.

d. Rekreasi dan Olahraga

Rencana pola pemanfaatan ruang dan pengembangan sarana rekreasi dan olahraga disesuaikan dengan rencana pengembangan struktur tata ruang kota seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Hal mendasar yang harus diperhatikan adalah pelayanan yang optimal dan efektif ke seluruh lapisan masyarakat Kota tanpa terkecuali, termasuk penyediaan lapangan-lapangan olahraga dan tempat bermain anak (rekreasi) pada unit-unit lingkungan kecil.

e. Perkantoran

Rencana pola pemanfaatan ruang dan pengembangan perkantoran dipusatkan pada kawasan pengembangan baru dengan mengoptimalkan penggunaan lahan. Akan tetapi, pada beberapa bangunan perkantoran yang sudah ada dan dinilai memiliki kelayakan untuk tetap dipertahankan dilakukan perbaikan dan peningkatan mutu serta kualitas bangunan.

f. Transportasi

- 1) terminal
- 2) trayek angkutan umum dan lintasan
- 3) parkir

- 4) taman pekuburan
- 5) Tempat Pembuangan Sampah Akhir(TPA).
3. Pariwisata

Untuk memaksimalkan seluruh potensi pariwisata yang ada yang memungkinkan wisatawan melakukan eksplorasi ke setiap objek wisata.

4. *Pertanian, Perkebunan, dan Peternakan*

a. **Pertanian**

- 1) Kawasan pertanian lahan basah
- 2) Kawasan pertanian lahan kering

b. **Perkebunan/Tanaman Tahunan**

Pengembangan tanaman tahunan/perkebunan bertujuan untuk:

- 1) Meningkatkan produktivitas tanaman tahunan per perkebunan yang berkelanjutan tanpa mengabaikan aspek pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- 2) Meningkatkan produksi perkebunan.
- 3) Meningkatkan sumber devisa negara.
- 4) Meningkatkan upaya pelestarian kemampuan sumber daya alam.
- 5) Meningkatkan pendapatan masyarakat.
- 6) Meningkatkan peluang ekspor.
- 7) Menyediakan lapangan kerja dan meningkatkan kesempatan berusaha bagi masyarakat pedesaan.

BAB 5

STRUKTUR PEMERINTAHAN KOTA

“Kepemimpinan berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain, agar mau melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin secara sukarela.”

A. Pengantar

Dibentuknya suatu pemerintahan, pada hakikatnya bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap individu untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk tujuan bersama. Pemerintah merupakan manifestasi dari kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemerintah harus memerhatikan kepentingan rakyat dan melaksanakan fungsi rakyat melalui proses dan mekanisme pemerintahan.

Pemerintah memiliki peran untuk melaksanakan fungsi pelayanan dan pengaturan warga negara. Untuk mengimplementasikan fungsi tersebut, pemerintah melakukan aktivitas pelayanan, pengaturan, pembinaan, koordinasi dan pembangunan dalam berbagai bidang. Layanan itu disediakan pada berbagai lembaga atau institusi pemerintah dengan aparat sebagai pemberi layanan secara langsung kepada masyarakat.

Pemerintah dan masyarakat memiliki hubungan, yaitu ketika ada masyarakat di sana ada pemerintah yang diperlukan masyarakat. Hubungan ini lebih didasarkan pada interaksi antar yang menyediakan atau memberikan produk dengan yang membutuhkan atau menerima produk. Pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuh kebutuhan rakyat, sedangkan masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan, menerima dan menggunakan produk dari pemerintah.

Lebih-lebih, saat ini bahwa sistem penyelenggara pemerintahan dibingkai dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Diterbitkannya UU No. 22 tahun 1999, kemudian direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, telah membawa pergeseran paradigma pemerintahan dari sebagai pusat kekuasaan (sentralistik) menuju negara dekat dengan rakyat (desentralistik). Tata kelola pemerintahan tidak lagi berorientasi pada aspek pemerintahan (*government*), tetapi beralih pada aspek tata pemerintahan (*governance*). Di sinilah peran strategis birokrasi pemerintah dalam mewujudkan *good governance* yang merupakan *conditio sine qua non* bagi keberhasilan pembangunan.

B. Problem: *Good Governance* sebuah Keharusan

Citra pemerintahan buruk yang ditandai dengan saratnya tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) telah melahirkan sebuah fase sejarah politik bangsa Indonesia dengan semangat reformasi. Salah satu isu reformasi yang diwacanakan adalah *good governance*. Istilah *good governance* secara berangsur menjadi populer, baik di kalangan pemerintahan, swasta, maupun masyarakat secara umum. Di Indonesia, istilah ini secara umum diterjemahkan dengan pemerintahan yang baik, meskipun beberapa kalangan konsisten menggunakan istilah aslinya karena memandang luasnya dimensi *governance* yang tidak bisa direduksi hanya menjadi pemerintah.

Istilah *good governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga dana internasional seperti World Bank, UNDP, dan IMF dalam rangka menjaga dan menjamin kelangsungan dana bantuan yang diberikan kepada negara-negara sasaran bantuan. Pada dasarnya, badan-badan internasional ini berpandangan bahwa setiap bantuan internasional

untuk pembangunan di negara-negara dunia, terutama negara berkembang, tidak akan berhasil tanpa adanya *good governance* di negara sasaran tersebut. Oleh karena itu, *good governance* kemudian menjadi isu sentral dalam hubungan lembaga-lembaga multilateral tersebut dengan negara sasaran. (Wood dalam Saiful Mujani, 2001).

Wacana *good governance* mendapatkan relevansinya di Indonesia dalam pandangan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI, 2002) paling tidak dengan tiga sebab utama; *Pertama*, krisis ekonomi dan politik yang masih terus-menerus dan belum ada tanda-tanda akan segera berakhir; *Kedua*, masih banyaknya korupsi dan berbagai bentuk penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. *Ketiga*, kebijakan otonomi daerah yang merupakan harapan besar bagi proses demokratisasi dan sekaligus kekhawatiran akan kegagalan program tersebut. Alasan lain adalah belum optimalnya pelayanan birokrasi pemerintahan dan juga sektor swasta dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.

Meskipun istilah *good governance* sering disebut dalam berbagai kesempatan, istilah tersebut dimaknai secara berlainan. Pada satu sisi ada yang memaknai *good governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja suatu pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan. Menurut MM. Billah, istilah ini merujuk pada arti asli, kata *governing* yang berarti mengarahkan atau mengendalikan atau memengaruhi masalah publik dalam satu negeri. Oleh karena itu, *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai dalam tindakan dan kehidupan keseharian.

Dengan demikian, ranah *good governance* tidak terbatas pada negara atau birokrasi pemerintahan, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil yang direpresentasikan oleh organisasi non-pemerintah (ornop), seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sektor swasta. Singkatnya, tuntutan terhadap *good governance* tidak selayaknya ditujukan hanya pada penyelenggara negara atau pemerintahan, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan yang secara berrsemangat menuntut

penyelenggaraan *good governance* pada negara (MM. Billah, 1996: 40).

Pada sisi lain, *good governance* sebagai penerjemahan kongkrit dari demokrasi. Tegasnya, menurut Taylor, *good governance* adalah pemerintahan demokratis seperti yang dipraktikkan dalam negara-negara demokrasi maju di Eropa Barat dan Amerika (Saiful Mujani, 2001). Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dianggap sebagai sistem pemerintahan yang baik karena paling merefleksikan sifat-sifat *good governance* yang secara normatif dituntut kehadirannya bagi suksesnya suatu bantuan badan-badan dunia. Ia merupakan alternatif dari sistem pemerintahan lain, seperti *totalitarianisme* komunis atau *otoritarianisme* militer yang sempat populer di negara-negara dunia ketiga pada masa perang dingin.

Pada dasarnya, konsep *good governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan antara lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). *Good governance* berdasar pandangan ini berarti kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani (*civil society*), dan sektor swasta. Kesepakatan tersebut mencakup keseluruhan bentuk mekanisme, proses dan lembaga-lembaga yang di dalamnya warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan di antara mereka.

Santosa menjelaskan bahwa *governance* sebagaimana didefinisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bisa dikatakan baik (*good atau sound*) jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel, serta transparan (Mas Ahmad Santosa, 2001: 86).

Sesuai dengan pengertian di atas, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang baik dalam ukuran proses maupun hasil-hasilnya, semua unsur dalam pemerintahan bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat dan lepas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses lajunya pembangunan. Pemerintahan juga dikatakan baik

jika pembangunan dapat dilakukan menggunakan biaya yang sangat minimal menuju cita kesejahteraan dan kemakmuran sebagai basis model dari pemerintahan. Pemerintahan juga dapat dikatakan baik, jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat baik dalam aspek produktivitas maupun daya belinya, kesejahteraan spiritualitasnya terus meningkat dengan indikasi rasa aman, tenang, dan bahagia serta *sense of nationality* yang baik. Indikator itu diukur dengan paradigma pemerataan, sehingga kesenjangan itu secara dini terus diperkecil. Proses pelaksana pembangunan sebagai wujud pelaksanaan amanat pemerintahan juga harus dilakukan dengan penuh transparan serta didukung dengan manajemen yang akuntabel.

Good governance sebagai paradigma dapat terwujud apabila ketiga pilar pendukungnya dapat berfungsi secara baik, yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Negara dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk mengubah pola pelayanan dari birokrasi elitis menjadi birokrasi populis. Sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintahan pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Penerapan citra *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi kemasyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang negara.

C. Pengertian Pemerintahan Daerah

Dasar dibentuknya penyelenggara pemerintah daerah adalah UUD Tahun 1945 Pasal 18 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang. Kemudian, Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di atas, menjadi dasar

dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siswanto Sunarno (2008: 54) menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain: Undang-undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, dan terakhir Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal.

Definisi pemerintah daerah dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2 adalah sebagai berikut.

1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Jadi penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi, yaitu terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota, yaitu terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan

pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antarprovinsi dan kabupaten dan kota, diatur oleh undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan demikian, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

1. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi.
2. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kotatertdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.

D. Pembagian Urusan Pemerintahan: Pusat dan Daerah

Urusan Pemerintahan Pusat Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, sebagaimana diatur dalam PP RI No. 38 tahun 2007 Bab II tentang Urusan Pemerintahan pasal 2 ayat 2 meliputi:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan

berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Dalam peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota disebutkan pada Bab 2 Urusan Pemerintah Pasal 2 ayat 4 ada 31 urusan pemerintah, yaitu:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum;
4. Perumahan;
5. Penataan ruang;

6. Perencanaan pembangunan;
7. Perhubungan;
8. Lingkungan hidup;
9. Pertanahan;
10. Kependudukan dan catatan sipil;
11. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
12. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
13. Sosial;
14. Ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
15. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
16. Penanaman modal;
17. Kebudayaan dan pariwisata;
18. Kepemudaan dan olah raga;
19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
21. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
22. Statistik;
23. Kearsipan;
24. Perpustakaan;
25. Komunikasi dan informatika;
26. Pertanian dan ketahanan pangan;
27. Kehutanan;
28. Energi dan sumber daya mineral;
29. Kelautan dan perikanan;
30. Perdagangan dan perindustrian
31. Perindustrian.

E. Penyelenggara Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu oleh wakil presiden, dan menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

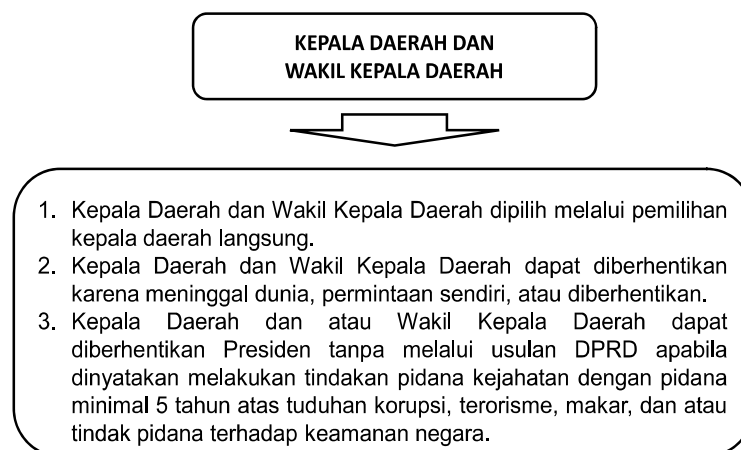
Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Untuk lebih jelasnya lihat dalam bagan berikut ini:



Perangkat Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Sekalipun demikian, tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu, kebutuhan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak selalu sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memerhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

1. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
2. menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
3. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
4. menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur

pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada peraturan pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut ini:



DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (1) interpelasi; (2) angket; dan (3) menyatakan pendapat.

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas: (1) pimpinan; (2) komisi; (3) panitia musyawarah; (4) panitia anggaran; (5) badan kehormatan; dan (6) alat kelengkapan lain yang diperlukan. Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban dan juga mempunyai larangan dan dapat diganti antarwaktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antarkedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut .



Pilkada

1. *Pengertian Pemilukada*

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena di sinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Ini mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara berada di tangan rakyat.

Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara. Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang “Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai Politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman, dan perluasan demokrasi lokal yaitu sebagai berikut.

1. Sistem demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).

2. Dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompetensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "*syndrome*" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak fair, seperti; praktik politik uang (*money politics*).
3. Sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.
4. Pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena, melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.
5. Kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah antarakepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dalam pasal 56 sampai dengan pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Beberapa hal yang perlu

diperhatikan dalam rangka mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah sebagai berikut.

1. Mekanisme dan prosedur pemilihan. Mekanisme ini meliputi seluruh tahapan pemilihan mulai penjurangan bakal calon, pencalonan dan pemilihannya. Keterlibatan lembaga legislatif dan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut diatur jelas dan tegas.
2. Peranan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah. Dominasi peranan DPRD dalam Pemilukada seperti saat ini, tentu saja akan mengalami degradasi. Peranan DPRD tidak mengurangi fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah.
3. Mekanisme pertanggung jawaban Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah akan memengaruhi mekanisme pertanggung jawaban kepala daerah.
4. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berpotensi menimbulkan resistensi terhadap hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.
5. Hubungan pelaksana pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam satu tahun, di suatu Kabupaten/Kota, mungkin terjadi tiga kali pemilihan, yaitu Pemilu (presiden, DPR, DPRD), pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/Walikota.

2. *Pelaksanaan Pemilukada*

Proses pelaksanaan Pemilukada diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada pasal 65 dan 66, dimana dalam pasal 65 ayat (4) dikemukakan bahwa “masa persiapan Pemilukada diatur oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Daerah. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Pelaksanaan dalam tahap tersebut meliputi beberapa tahapan, yakni;

1. Penetapan daftar pemilih;
2. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;

3. Kampanye;
4. Pemungutan suara;
5. Penghitungan suara; dan
6. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

3. *Penetapan dan Pengumuman Daftar Pemilih Tetap*

Daftar Pemilih Tetap (DPT) adalah daftar masyarakat yang telah memiliki hak untuk memilih dan telah tercatat sebagai calon pemilih dalam pesta demokrasi pada suatu daerah. Hal ini diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2010 tentang “Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”

Pasal 3 menyebutkan bahwa “Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari dan tanggal pemungutan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih dan/atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih”. Dimana pemilih seperti juga tercantum pada pasal 4 ayat (2) harus memenuhi syarat:

- a. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.
- b. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; dan
- c. Berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau dokumen kependudukan dari instansi yang berwenang.

Pemutakhiran data pemilih diatur dalam pasal 8 ayat (1) yang menyebutkan “KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota paling lama 6 (enam) bulan sebelum hari dan tanggal pemungutan suara memberitahukan kepada Pemerintah Daerah untuk menyampaikan data kependudukan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang akan digunakan dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah terperinci untuk tiap desa/kelurahan atau sebutan nama lainnya.

F. Peraturan Daerah

1. *Pengertian Peraturan Daerah (Perda)*

Peraturan Daerah merupakan bagian dari produk kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, yang salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta tugas pembantuan.

Ada dua pengertian mengenai Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 8, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Sementara itu menurut Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda adalah Perda Provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota. Perda merupakan produk hukum dari Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat

oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah (Rozali Abdullah, 2005: 131-132).

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Pembentukan suatu perda harus berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. memihak kepada rakyat banyak;
- b. menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. berwawasan lingkungan dan budaya.

Tujuan utama perda adalah mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD (Rozali Abdullah, 2005: 133).

Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Rozali Abdulloh, 2005: 131). Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD. Pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri atas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antarjenis dan materi yang muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Suatu peraturan daerah yang baik harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan, atau secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini

dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah. Proses penetapan suatu peraturan daerah dilakukan dengan penetapan sebagai berikut.

- a. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD kepada Bupati, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
- b. Penyampaian rancangan peraturan daerah oleh pimpinan DPRD kepada Bupati, dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama diberikan.
- c. Rancangan peraturan daerah ditetapkan Bupati paling lambat tigapuluh hari sejak rancangan tersebut mendapat persetujuan bersama. Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Misalnya suatu pemerintahan kota, dalam usaha meningkatkan citra kotanya sebagai kota bersih, indah, tertib, nyaman serta menjamin hak masyarakat dalam berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan tetap melindungi kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah Kota tersebut perlu menata dan memberdayakan masalah kota, seperti pedagang kaki lima yang melakukan usahanya di kota tersebut. Untuk mencapai maksud di atas perlu dibentuk Peraturan Daerah tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Dengan demikian, Peraturan Daerah yang dibentuk Pemerintah Daerah Kota tersebut, yaitu dalam rangka Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dimaksudkan untuk mengatur dan menata pedagang kaki lima agar keberadaan pedagang kaki lima mampu menunjang pertumbuhan perekonomian daerah dengan tetap mewujudkan dan memelihara lingkungan yang bersih, indah, tertib, aman, dan nyaman. Ruang lingkup peraturan daerah adalah kebijakan pemerintah daerah dalam rangka penataan, pemberdayaan, pengawasan dan penertiban pedagang kaki lima di luar lingkungan

pasar dan terminal. Tujuan dibentuknya peraturan daerah ini adalah dalam rangka perlindungan hukum kepada pedagang kaki lima, pemberdayaan pedagang kaki lima, menjaga ketertiban umum, kebersihan dan keindahan lingkungan.

2. *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah*

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 8).

Berdasarkan ketentuan di atas, Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut terlihat jelas bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat Perda Sementara itu, fungsi Perda sebagai produk hukum yang ada di daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah adalah sebagai berikut.

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 8).

3. *Materi Muatan Peraturan daerah*

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kotatersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Sementara itu, dalam ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi telah menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan (Ni'matul Huda, 2009: 235).

Setelah dikeluarkan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, ditegaskan dalam Pasal 12, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Ni'matul Huda, 2009: 235-236). Digantikannya UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah: "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi".

Kewenangan membuat Peraturan Daerah (Perda), merupakan wujudnya pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah. Sebaliknya, Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran negara. Perda yang baik adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak;
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya (Rozali Abdullah, 2007: 131-133).

Pasal 137 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antarjenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 Pasal 138 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah, materi muatan Perda mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantara;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4. *Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah*

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan

oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersamatersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan.

Sedangkan tujuan utama dari suatu peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun secara tertulis. Keterlibatan masyarakat, sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan peraturan daerah. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD (Rozali Abdullah, 2005: 133).

G. Perencanaan Pembangunan

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten atau daerah kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

1. Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP Daerah) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang ditetapkan dengan Perda.
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM Daerah) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Perda.
3. Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah pusat.

H. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah, dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan

pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan asli daerah (PAD), yang meliputi: (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah;
2. Dana perimbangan yang meliputi: (a). Dana Bagi Hasil; (b). Dana Alokasi Umum; dan (c). Dana Alokasi Khusus; dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundangundangan.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas

daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggung jawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

I. Otonomi Daerah

Sejarah Otonomi Daerah di Indonesia

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca-Proklamasi Kemerdekaan adalah UU Nomor 1 tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan hasil (*resultante*) dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan pada masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam undang-undang tersebut ditetapkan 3 (tiga) jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten, dan kota. Periode berlakunya undang-undang ini sangat terbatas sehingga dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. undang-undang ini berumur lebih kurang tiga tahun karena diganti dengan undang-undang Nomor 22 tahun 1948. undang-undang Nomor 22 tahun 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam undang-undang ini ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil.

Mengacu pada ketentuan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang tentang pembentukan daerah, telah diperinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintahan tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah. Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang

menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut pada satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa.

Pada sisi lain, hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Periode otonomi daerah Indonesia pasca-UU Nomor 22 tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 1 tahun 1957 (sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia), UU Nomor 18 tahun 1965 (yang menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya), dan UU Nomor 5 tahun 1974.

UU yang disebut terakhir mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi “otonomi yang real dan seluas-luasnya”, tetapi “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Alasannya, pandangan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dari GBHN yang berorientasi pada pembangunan daiaam arti luas. Undang-undang ini berumur paling panjang, yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 setelah tuntutan reformasi dikomandangkan.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, ketika rezim otoriter Orde Baru lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi pada semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, Sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

Satu hal yang paling menonjol dari pergantian undang-undang No. 5 tahun 1974 dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999

adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Perubahan tersebut dapat diamati dari kandungan materi yang tertuang dalam rumusan pasal demi pasal pada undang-undang tersebut. Beberapa butir yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut (UU No. 22 tahun 1999 dan No. 25 tahun 1999) secara teoretis akan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa desentralisasi dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974 lebih cenderung pada corak dekonsentrasi sedangkan desentralisasi dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 lebih cenderung pada corak devolusi.

Hal ini akan lebih nyata jika dikaitkan dengan kedudukan kepala daerah. Berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1974, kepala daerah adalah sekaligus kepala wilayah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, kenyataan menunjukkan peran sebagai kepala wilayah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi lebih dominan disbanding sebagai kepala daerah. Hal ini dimungkinkan karena kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, bukan kepada DPRD sebagai representasi dari rakyat di daerah yang memilihnya.

Momentum otonomi daerah di Indonesia semakin mendapatkan tempatnya setelah MPR RI melakukan amandemen pada pasal 18 UUD 1945 dalam perubahan kedua yang secara tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia memakai prinsip otonomi dan desentralisasi kekuasaan politik.

1. *Pengertian*

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, tetapi secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, masalah otonomi daerah tidak mungkin dibahas tanpa memperbandingkannya dengan desentralisasi. Bahkan, menurut banyak kalangan, otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Itulah sebabnya buku-buku referensi, pembahasan otonomi daerah diulas dengan memakai istilah desentralisasi. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata

uang yang saling menyatu, tetapi dapat dibedakan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak mengikuti pembagian wewenang tersebut.

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada saat ini, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan karena alternatif dari sentralisasi. Desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan, dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan subsistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Oleh karena itu, suatu negara bangsa merupakan payung desentralisasi dan sentralisasi.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam makna yang luas berarti “berdaya”. Dengan demikian, otonomi daerah berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerah sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, daerah tersebut dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).

M. Turner dan D. Hulme (Teguh Yuwono ed, 2001: 27) berpandangan bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada publik dari seseorang atau agen pemerintah pusat kepada beberapa individu atau agen lain yang lebih dekat kepada publik yang dilayani. Landasan yang mendasari transfer ini adalah teritorial dan fungsional. Teritorial yang dimaksud adalah menempatkan kewenangan kepada level pemerintahan yang lebih rendah dalam wilayah hierarkis yang secara geografis lebih dekat kepada penyedia layanan dan yang

dilayani. Adapun fungsional artinya transfer kewenangan kepada agen yang secara fungsional terspesialisasi.

Transfer kewenangan secara fungsional ini memiliki tiga tipe:

- a. apabila pendelegasian kewenangan itu di dalam struktur politik formal misalnya, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah;
- b. jika transfer itu terjadi di dalam struktur administrasi publik, misalnya dari kantor pusat sebuah kementerian kepada kantor kementerian yang ada di daerah;
- c. jika transfer tersebut dari institusi negara kepada agen nonnegara, misalnya penjualan aset pelayanan publik seperti telepon atau penerbangan kepada sebuah perusahaan.

Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, manajemen, dan alokasi sumber-sumber dari pemerintah pusat dan agen-agensinya kepada unit kementerian pemerintah pusat, unit yang ada di bawah level pemerintah, otoritas, atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat nonpemerintah dan organisasi nirlaba (Teguh Yuwono, 2001: 28).

Desentralisasi menunjukkan adanya proses perpindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit pemerintah subnasional. Oleh karena itu, yang terpenting menurutnya adalah pemerintah daerah yang terpilih melalui pemilihan lokal (*elected subnational government*). Jika tidak, negara tersebut tidak dapat dianggap sudah terdesentralisasikan. Ia menekankan pentingnya pemerintah daerah yang terpilih ini karena dua alasan.

- a. Alasan yang mungkin paling ambisius dan paling berisiko bahwa reformasi ketiga struktur (desentralisasi, dekonsentrasi, dan privatisasi) tersebut berlangsung di daerah.
- b. Implikasi behavioral yang unik dari desentralisasi. Desentralisasi mengubah struktur akuntabilitas lokal dari pemerintah pusat kepada penduduk lokal. Sebaliknya, dekonsentrasi memelihara

hubungan hierarkhis antarpemerintah pusat dan jajarannya yang berada di daerah privatisasi menunjukkan adanya motivasi profit yang akan memengaruhi perilaku. Dengan demikian, bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Memasuki abad ke-21, Indonesia berada dalam kondisi yang kurang menguntungkan. Krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah memporak-porandakan hampir seluruh sendi ekonomi dan politik negeri ini yang telah dibangun cukup lama. Lebih jauh lagi, krisis ekonomi dan politik yang berlanjut menjadi multikrisis telah mengakibatkan semakin rendahnya tingkat kemampuan dan kapasitas negara dalam menjamin kesinambungan pembangunan. Krisis tersebut salah satunya diakibatkan oleh sistem manajemen negara dan pemerintahan yang sentralistik, yaitu kewenangan dan pengelolaan segala sektor pembangunan berada dalam kewenangan pemerintah pusat, sementara daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengatur daerahnya.

Sebagai respons dari krisis tersebut, pada masa reformasi dicanangkan suatu kebijakan restrukturisasi sistem pemerintahan yang cukup penting, yaitu melaksanakan otonomi daerah dan pengaturan perimbangan keuangan antarpusat dan daerah. Paradigma lama dalam manajemen negara dan pemerintahan yang berporos pada sentralisme kekuasaan diganti menjadi kebijakan otonomi yang berpusat pada desentralisme. Dalam pada itu, kebijakan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari upaya politik Pemerintah Pusat untuk merespons tuntutan kemerdekaan atau negara federal dari beberapa wilayah yang memiliki aset sumber daya alam melimpah, tetapi tidak mendapatkan haknya secara proporsional pada masa pemerintahan Orde Baru.

Desentralisasi dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif. sebab desentralisasi menjamin penanganan tuntutan masyarakat secara variatif dan cepat.

Beberapa alasan kebutuhan terhadap desentralisasi di Indonesia saat ini dirasakan sangat mendesak adalah sebagai berikut. *Pertama*, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (*Jakarta-centris*). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain diabaikan. *Kedua*, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dana yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga*, kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lainnya sangat terasa. Pembangunan fisik pada satu daerah berkembang pesat sekali, sedangkan pembangunan di banyak daerah masih lamban, bahkan terbengkalai.

Alasan lain yang didasarkan pada kondisi ideal, sekaligus memberikan landasan filsufis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi) sebagaimana dinyatakan oleh The Liang Gie adalah sebagai berikut (Jose Riwo Kaho, 2001: 8).

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Hal-hal yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat diserahkan kepada daerah.
- d. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Pilihan terhadap desentralisasi harus dilandasi argumentasi yang kuat, baik secara teoritis maupun empiris. Kalangan teoretisi pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik atau pun normatif-teoretis. Di antara beberapa argumentasi dalam memilih desentralisasi-otonomi (Syaukani, et.al., 2002: 20-30), adalah sebagai berikut.

- a. *Untuk terciptanya efisiensi-efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.* Pemerintah berfungsi mengelola berbagai dimensi kehidupan, seperti bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri, dan lain-lainnya. Selain itu, pemerintah juga mempunyai fungsi distributif akan hal-hal yang telah diungkapkan, fungsi regulatif baik yang menyangkut penyediaan barang dan jasa maupun yang berhubungan dengan kompetensi dalam rangka penyediaan tersebut, dan fungsi ekstraktif, yaitu memobilisasi sumber daya keuangan dalam rangka membiayai aktivitas penyelenggaraan negara. Selain itu, memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-bangsa, serta mempertahankan diri dari kemungkinan serangan dari negara lain, merupakan tugas pemerintahan yang bersifat universal. Oleh karena itu, tidaklah mungkin hal itu dapat dilakukan dengan cara yang sentralistik, dan pemerintahan negara menjadi tidak efisien dan tidak akan mampu menjalankan tugasnya dengan baik.
- b. *Sebagai sarana pendidikan politik.* Banyak kalangan ilmuwan politik berargumentasi bahwa pemerintahan daerah merupakan kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representative Government*" menyatakan bahwa pemerintahan daerah akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih dalam suatu

jabatan politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional dan memilih pemimpin nasional akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijakan publik. Dengan demikian, pendidikan politik pada tingkat lokal sangat bermanfaat bagi warga masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya.

- c. *Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.* Banyak kalangan ilmuwan politik sepakat bahwa pemerintahan daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karir lanjutan, terutama karir di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional. Keberadaan institusi lokal, terutama pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif lokal), merupakan wahana yang banyak dimanfaatkan guna menapak karir politik yang lebih tinggi. Presiden Amerika Serikat seperti George Bush, Bill Clinton, Ronald Reagan, Jimmy Carter dan lain-lainnya, sebelumnya adalah gubernur di negara bagian tempat mereka berasal.
- d. *Stabilitas politik.* Sharpe berargumentasi bahwa stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal menjadinya pergolakan daerah pada tahun 1957-1958 dengan puncaknya adalah kehadiran dari PRRI dan PERMESTA, karena daerah melihat kenyataan kekuasaan pemerintah Jakarta yang sangat dominan. Demikian juga, yang terjadi di Philipina, yang mengakibatkan masyarakat Muslim di Mindanao berjuang untuk melepaskan diri dari pemerintahan di Manila. Hal yang sama dapat kita temukan di Thailand. Warga Muslim di Daerah Selatan yang dikenal sebagai masyarakat Patani juga berjuang melawan pemerintahan nasional di Bangkok karena mereka menganggap bahwa Bangkok tidak memperlakukan mereka dengan baik. Gejolak disintegrasi yang terjadi di beberapa daerah merupakan contoh yang sangat konkret hubungan antara pemerintahan daerah dan ketidakstabilan politik kalau pemerintah nasional tidak menjalankan otonomi dengan tepat.
- e. *Kesetaraan politik (political equality).* Dengan dibentuknya pemerintahan daerah, kesetaraan politik di antara berbagai

komponen masyarakat akan terwujud. Mengapa demikian? Masyarakat di tingkat lokal, sebagaimana halnya dengan masyarakat di pusat pemerintahan, mempunyai kesempatan untuk terlibat dalam politik, baik melalui pemberian suara pada waktu pemilihan kepala desa, bupati, walikota, dan gubernur. Di samping itu, warga masyarakat baik secara sendiri-sendiri maupun secara berkelompok ikut terlibat dalam memengaruhi pemerintahannya untuk membuat kebijakan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka.

- f. *Akuntabilitas publik*. Demokrasi memberikan ruang dan peluang kepada masyarakat, termasuk daerah, untuk berpartisipasi dalam segala bentuk kegiatan penyelenggaraan negara. Keterlibatan ini sangat dimungkinkan sejak dari awal tahap pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat akan dapat diawasi secara langsung dan dapat dipertanggung jawabkan karena masyarakat terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan.

BAGIAN KEDUA

MASYARAKAT KOTA DAN PROBLEMATIKANYA



BAB 6

KOTA DAN URBANISASI

“Thomas Malthus mengemukakan gagasan bahwa kesejahteraan masyarakat senantiasa diganggu oleh kenyataan bahwa pertambahan manusia lebih cepat dari pertumbuhan makanan.”

A. Pengantar

Urbanisasi merupakan salah satu gejala yang banyak menarik perhatian karena tidak hanya berkaitan dengan masalah demografi, tetapi juga mempunyai pengaruh penting terhadap proses pertumbuhan ekonomi (Davis, 1987, Pernia, 1984). Dengan kata lain, perekonomian dapat tercermin melalui jumlah penduduk dan pendapatan perkapita di suatu negara.

Thomas Malhtus menyatakan tentang hubungan antara pertumbuhan penduduk dan pembangunan ekonomi bahwa jumlah populasi di suatu negara akan meningkat cepat sesuai pada deret ukur atau tingkat geometrik, sedangkan persediaan pangan meningkat menurut deret hitung. Artinya penduduk menjadi unsur penting dalam kegiatan ekonomi dan usaha membangun suatu perekonomian. Jumlah penduduk biasanya dikaitkan dengan pertumbuhan *“income per capita”* suatu Negara, yang secara kasar mencerminkan perekonomian Negara tersebut.

Malthus juga menyebutkan tiga faktor penyebab terjadinya laju pertumbuhan penduduk seperti, kelahiran (*fertilitas*), kematian (*mortalitas*), dan migrasi (*perpindahan penduduk*). Jumlah penduduk Indonesia pada saat ini menempati urutan ke-4 dari total penduduk dunia, dan jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di daerah perkotaan terus mengalami peningkatan. Proyeksi penduduk tahun 2020 menyebutkan bahwa akan terdapat 23 kota yang memiliki jumlah penduduk di atas 1 juta jiwa, 11 kota terdapat di Pulau Jawa dan 5 dari 23 kota tersebut berpenduduk di atas 5 juta jiwa (Priyono dkk, 2002).

Salah satu motivasi seseorang untuk berpindah ke kota (urbanisasi) adalah motif ekonomi (Todaro, 1979). Harapan yang ingin diperoleh dari migrasi ke perkotaan adalah pekerjaan dan pendapatan yang tinggi yang bisa diperoleh di perkotaan. Pesatnya pertumbuhan industri dan sektor perdagangan secara langsung menyebabkan tingkat upah di kota lebih tinggi dibandingkan upah di pedesaan yang umumnya bergerak dalam bidang pertanian. Di samping itu, sempitnya lapangan pekerjaan, fasilitas dan infrastruktur yang tidak memadai juga mendorong terjadinya migrasi ke perkotaan. Tingkat urbanisasi yang tinggi di suatu negara dapat mengindikasikan tingkat perekonomian yang tinggi. Demikian juga, sebaliknya. Tingkat perekonomian yang tinggi pada suatu negara umumnya dapat mendorong terjadinya pembangunan negara tersebut.

B. Problem: Urbanisasi tidak Terkendali (*Over-Urbanization*)

Proses urbanisasi yang tidak terkendali menunjukkan adanya ketidakseimbangan demografi secara keruangan, yang sering disebut dengan istilah urbanisasi berlebih atau *over urbanization*, dalam istilah lain sering disebut juga sebagai urbanisasi semu atau *pseudo-urbanization*. Hal ini menjadi penyebab yang menghambat pembangunan. Berkenaan dengan hal itu, Smith dan Nemeth (1988) menyatakan bahwa urbanisasi harus dikendalikan, sebab jika tidak terkendali akan timbul dampak negatif, baik terhadap penduduk kota, penduduk pedesaan maupun pengaruh makro terhadap negara.

Sekalipun demikian, jika proses urbanisasi bisa dikendalikan akan memberikan dampak positif. Laporan Bank Dunia (1994) yang dikutip oleh Keban (1996) menyebutkan, adanya hubungan positif antara tingkat urbanisasi pada suatu negara dengan tingkat pendapatan per kapita. Korelasi positif tersebut telah didukung dengan data empiris, sehingga memberikan keyakinan bahwa urbanisasi mempunyai peranan penting dalam pembangunan, artinya peningkatan urbanisasi dapat mempercepat pembangunan.

Salah satu sebabnya adalah penduduk merupakan modal dasar dalam pembangunan. Jumlah penduduk yang besar di suatu daerah merupakan potensi pembangunan, dalam arti daerah mempunyai sumber daya manusia yang cukup. Sebaliknya, walaupun jumlah penduduk yang banyak jika tidak berkualitas tidak akan menjadi potensi pembangunan, tetapi menjadi ancaman bagi pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, jika di suatu wilayah memiliki tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi, perlu dilakukan upaya penanganan pengendalian dan peningkatan kualitas agar tidak menjadi beban bagi proses pembangunan yang akan dilaksanakan.

C. Urbanisasi dan Daya Tarik Kota

Pada negara maju, perkembangan kota yang telah menyulap aktivitas ekonomi telah mengubah pedesaan menjadi perkotaan, yaitu pada sektor industri dan jasa. Adapun di negara berkembang, seperti halnya Indonesia, ekonomi pertanian menjadi aktivitas yang penting dan masih dianggap menjadi lapangan kerja yang cukup. Sekalipun demikian, negara sedang berkembang pun pada umumnya sedang berusaha untuk mengembangkan industri dan jasa sebagai basis ekonominya karena pertumbuhan sektor pertanian pada umumnya terbatas, hanya bisa ditingkatkan sekitar 3% per tahun, sedangkan pertumbuhan sektor industri dan jasa dapat mencapai pertumbuhan sampai 75% atau 20% per tahun. Akhirnya sektor industri dan jasa ini berada di kota, maka laju penduduk kota pun menjadi lebih tinggi. Negara industri maju telah menjadi kota, sementara negara sedang berkembang dalam proses menjadi kota.

Daya tarik kota yang mendorong terjadinya urbanisasi ini disebut sebagai faktor penarik (*pull factor*). Pemicunya bukan saja

masalah ekonomi, tetapi juga sosial budaya dan pelayanan kehidupan kota. Bayangan tentang kemajuan dan gemerlapnya kota menjadi daya tarik terjadinya migrasi ke kota. Di Indonesia, diperkirakan perpindahan penduduk yang disebabkan oleh pekerjaan hanya sekitar 40%, selebihnya karena alasan nonekonomi dan nonlapangan kerja seperti misalnya ikut keluarga, mendapatkan pendidikan lebih tinggi, dan tanpa tujuan yang jelas (Tjuk Kuswartojo, 2005: 98).

Perpindahan penduduk desa ke kota, selain karena faktor daya tarik kota, juga bisa disebabkan oleh dorongan kemiskinan dan kelangkaan lapangan kerja pedesaan (disebut dengan *push factor*). Karena pedesaan tidak lagi dapat memberikan sumber penghidupan, penduduk pedesaan pindah ke kota dengan harapan dapat menemukan sumber penghidupan yang baru. Struktur pemilikan tanah yang tidak seimbang, dan adanya konsentrasi usaha ekonomi nonpertanian pada petani pemilik tanah yang luas, sering mempersempit usaha dan lapangan kerja di pedesaan. Selain itu, tidak adanya rotasi penanaman dan pemanenan, karena kegiatan tersebut dilakukan secara serempak, menyebabkan ketidakseimbangan penyerapan tenaga kerja pula.

Semua itu merupakan faktor yang mendorong perpindahan penduduk dari pedesaan ke kota. Sekalipun demikian, migrasi penduduk tersebut di Indonesia tidak terjadi secara serempak dan tiba-tiba, seperti yang terjadi di Amerika Latin. Oleh karena itu, urbanisasi di Indonesia sering dianggap lamban. Walaupun tercatat 40% migrasi karena pekerjaan, keluarga, kerabat atau kenalan tetap menjadi saluran terjadinya proses migrasi. Bagaimana pun, migrasi penduduk yang disebabkan oleh kemiskinan pedesaan, akhirnya menjadi beban kota. Terlebih lagi, karena pihak kota pun sering tidak siap dan tidak mempunyai kemampuan untuk menyiapkan prasarana dan fasilitas yang memadai untuk menampung lapisan penduduk ini.

Beberapa tantangan yang dihadapi kota dengan adanya migrasi penduduk desa yang miskin ini sebagaimana dijelaskan oleh Tjuk Kuswartojo (2005: 98) adalah sebagai berikut.

1. Golongan masyarakat ini masih harus belajar berperilaku dan menyesuaikan diri dengan kondisi perkotaan yang bergantung pada lingkungan buatan yang serba berongkos. Padahal,

golongan masyarakat ini tidak mempunyai kemampuan untuk mengeluarkan ongkos tersebut.

2. Lapangan kerja tercipta atau diciptakan oleh lapisan masyarakat ini. Dari pekerjaan menjadi kurir, tukang lem amplop, tukang jok, menjadi lapangan kerja di perkotaan yang tidak pernah ada di pedesaan.
3. Keterikatan batin pada kota tempat tinggal lemah, bahkan tidak ada. Tanggung jawab pada lingkungan tempat tinggalnya sangat kurang. Banyaknya kebakaran di Jakarta, misalnya, disebabkan oleh ketidakpeduliannya pada lingkungan. Mereka juga bersedia hidup seadanya, karena apa yang diperoleh justru digunakan untuk membantu keluarganya yang miskin di kota.

D. Kependudukan

Awal tulisan ini sengaja menyoroti masalah kependudukan. Ada keterkaitan yang signifikan antarproses kependudukan dengan proses sosial, salah satunya adalah urbanisasi. Ada dua proses dasar kaitannya dengan sistem kependudukan, yaitu jumlah orang yang masuk dan jumlah orang yang keluar dari suatu populasi. Besar dan perubahan jumlah penduduk pada waktu tertentu hanya ditentukan oleh proses-proses kumulatif tersebut. Orang dapat masuk ke dalam suatu populasi melalui kelahiran yang lazim disebut dengan istilah *fertilitas* atau dapat pula dengan cara pindah ke populasi tersebut. Jika unit analisisnya adalah negara, perpindahan itu disebut imigrasi (J. Dwi Narwoko, 2007: 309).

Kemudian, apabila unit analisisnya lebih sempit (misalnya antarnegara bagian, antarwilayah, atau antardaerah yang berdekatan), maka perpindahan itu disebut *migrasi masuk*. Keluarnya penduduk mungkin terjadi karena kematian yang biasa kita sebut *mortalitas*; atau dapat pula dengan perpindahan penduduk dari suatu populasi. Kalau unit analisisnya negara, perpindahan itu disebut *emigrasi*. Kalau unitnya lebih kecil lagi dari negara disebut *migrasi keluar*.

Jadi, masuk atau keluar dari suatu populasi memerlukan tiga unsur sistem kependudukan, yaitu *fertilitas*, *mortalitas*, dan *migrasi*. Berbeda dengan *fertilitas* dan *mortalitas*, *migrasi* mencakup proses

“masuk” dan “keluar” dari suatu populasi. Jika satuan analisisnya adalah sistem “kependudukan dunia” atau satuan sosiodemografis yang lebih sempit dan satuan ini tidak pernah mengalami imigrasi (atau migrasi masuk), atau emigrasi (atau migrasi keluar) berarti hanya ada dua unsur yang harus dipertimbangkan, yaitu fertilitas dan mortalitas. Kedua komponen ini sering disebut komponen vital, bukan karena jauh lebih penting dari migrasi, tetapi karena menunjukkan proses biologis dari kelahiran dan kematian dan karenanya bersifat universal.

Untuk tujuan analisis, komponen migrasi dari sistem kependudukan “dilupakan” dan penduduk yang sedang diteliti dianggap sebagai sistem “tertutup”, artinya tertutup dari pengaruh migrasi. Setidaknya ada tiga faktor lain yang sering dimasukkan sebagai unsur integral dari sistem kependudukan, yaitu: (1) struktur penduduk, yaitu distribusi umur dan jenis kelamin; (2) komposisi penduduk, yaitu “ciri-ciri” sosiodemografis penduduk yang luas lingkungannya, antara lain status perkawinan, pendapatan, ras, pendidikan, pekerjaan, atau agama; (3) distribusi penduduk, yaitu persebaran dan lokasi penduduk dalam suatu wilayah tertentu.

Proses masuk dan keluarnya penduduk yang berhubungan dengan fertilitas, mortalitas, dan migrasi adalah komponen sistem kependudukan yang paling dasar. Sementara penting untuk diteliti cara komponen-komponen itu memengaruhi jumlah penduduk dan cara elemen-elemen tersebut saling berkaitan.

Caranya bisa dimulai dengan proposisi sederhana: antara dua periode waktu, jumlah penduduk bisa bertambah, berkurang, atau tetap stabil. Apabila sistem kependudukan yang dipandang sebagai sistem tertutup untuk migrasi, maka akan menghasilkan model perubahan jumlah penduduk berdasarkan atas interaksi dari unsur-unsur vital, yaitu: (1) jumlah penduduk hanya dapat bertambah jika fertilitas lebih tinggi dari mortalitas; (2) jumlah penduduk hanya bisa berkurang jika mortalitas lebih tinggi dari fertilitas; dan (3) apabila fertilitas sama dengan mortalitas, jumlah penduduk akan tetap stabil.

Jika kita tidak hanya meneliti interaksi dari unsur-unsur vital dalam suatu penduduk tertutup, tetapi kita “membuka” sistem kependudukan tersebut, sumbangan migrasi neto kepada

jumlah penduduk juga harus ikut dipertimbangkan. Perpindahan neto mungkin akan menyebabkan jumlah penduduk bertambah, berkurang, atau tidak berubah. Apabila satuan analisisnya suatu bangsa, ketiga pola migrasi neto tersebut merupakan akibat dari migrasi internasional. Apabila satuan geografisnya lebih sempit daripada suatu bangsa, migrasi neto adalah akibat dari migrasi internal atau eksternal.

Apabila ketiga tipe perpindahan neto tersebut dikombinasikan dengan pola-pola perubahan penduduk yang terjadi karena ada interaksi antarafertilitas dan mortalitas, akan diperoleh 12 buah model perubahan. Untuk lebih jelasnya bias dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 3
Model-model Perubahan Penduduk Berdasarkan
Beberapa Komponen Kependudukan

Keterangan	Migrasi Neto		
	Positif	Negatif	Zero
Mortalitas lebih tinggi dari fertilitas	T, K, S	K	K
Mortalitas lebih rendah dari fertilitas	T	T, K, S	T
Mortalitas sama dengan fertilitas	T	K	S

Keterangan:

T = Penduduk bertambah

K = Penduduk berkurang

S = Penduduk stabil

Pertambahan penduduk dapat terjadi, apabila memenuhi hal-hal berikut.

1. mortalitas lebih tinggi daripada fertilitas, tetapi selisih kekurangan fertilitas ini ditutup oleh migrasi neto positif;
2. mortalitas lebih rendah dari fertilitas, meskipun terdapat migrasi neto positif;
3. tidak ada migrasi neto;

4. ada migrasi neto negatif, tetapi tidak cukup besar untuk mengimbangi lebihan fertilitas;
5. mortalitas sama dengan fertilitas dan terdapat migrasi neto positif;

Penurunan jumlah penduduk dapat terjadi, apabila memenuhi hal-hal berikut.

1. mortalitas lebih tinggi daripada fertilitas, dan terdapat migrasi neto negatif;
2. tidak ada migrasi neto;
3. migrasi neto positif tidak dapat menutup kekurangan penduduk akibat mortalitas yang lebih tinggi;
4. mortalitas lebih rendah dari fertilitas dan migrasi neto negatif cukup besar untuk menghapus tambahan penduduk yang disebabkan oleh keseimbangan dari elemen-elemen vital;
5. mortalitas dan fertilitas sama dan migrasi neto adalah negatif.

Jumlah penduduk *tidak akan berubah*, apabila:

1. mortalitas lebih tinggi dari fertilitas dan migrasi neto positif menutup berkurangnya penduduk akibat kelebihan mortalitas;
2. mortalitas lebih rendah dari fertilitas dan migrasi neto negatif menghapus pertambahan penduduk yang disebabkan oleh kelebihan fertilitas; yang terakhir adalah apabila mortalitas dan fertilitas sama dan tidak ada migrasi neto.

Gambaran tersebut sangatlah sederhana dan elementer dari sistem kependudukan. Kesulitan pertama dengan model-model kependudukan timbul dari pembahasan migrasi yang dipandang dari segi pertambahan neto. Pertambahan penduduk neto karena migrasi atau migrasi neto positif mungkin disebabkan oleh perpindahan penduduk satu jurusan, hanya ada perpindahan masuk ke dalam suatu populasi penduduk tanpa ada perpindahan ke luar dari populasi tersebut, atau merupakan akibat perpindahan ke dalam

atau ke luar populasi yang menunjukkan bahwa yang masuk lebih banyak daripada yang keluar.

Demikian juga, migrasi neto negatif atau berkurangnya penduduk disebabkan hanya ada perpindahan keluar dari suatu populasi tanpa ada perpindahan masuk maupun perpindahan penduduk dua-jurusan, perpindahan ke dalam dan ke luar dari suatu populasi, tetapi migrasi keluarnya lebih besar daripada migrasi masuk. Akhirnya, tidak adanya migrasi mungkin diakibatkan oleh arus masuk dan arus ke luar dari suatu populasi sama besarnya atau tidak ada perpindahan dalam dan ke luar.

Analisis berikutnya menelaah hubungan antara sistem kependudukan dan sistem sosial yang berdiri sendiri, unsur-unsur sistem migrasi harus diteliti secara terperinci. Misalnya, kalau kita tidak hanya tertarik pada peranan migrasi dalam perubahan penduduk pedesaan, tapi juga pada masalah mengapa orang pindah dari daerah pedesaan, kita harus mempertimbangkan berbagai arus migrasi termasuk migrasi keluar dari desa, migrasi masuk ke desa, dan migrasi kembali (yaitu migran yang dulunya ke luar dan kemudian kembali lagi ke daerah asalnya). Jadi, kita harus menemukan elemen-elemen perpindahan-masuk dan perpindahan-keluar, dan tidak hanya puas dengan migrasi neto saja.

Begitu pula, dengan ahli sosiologi sering lebih tertarik kepada orang yang pindah daripada perpindahan neto. Apabila dalam suatu tahun tertentu ada 3.000 orang yang pindah ke suatu desa dan 2.500 orang keluar dari desa itu, migrasi masuk neto adalah 500 orang. Apabila titik beratnya terletak pada peranan migrasi dalam perubahan jumlah penduduk, angka neto sebesar 500 adalah relevan. Akan tetapi, apabila yang diteliti adalah jumlah orang yang pindah, jumlahnya adalah 5.500 orang. Jadi, apabila satuan analisisnya adalah individu yang pindah, yang relevan adalah jumlah total orang pindah.

Dalam semua model elementer perubahan penduduk ini, pertambahan, penurunan, dan stabilitas penduduk diperlakukan tanpa memandang kondisi demografis secara keseluruhan. Oleh karena itu, masalah rumit berikutnya yang akan dibahas adalah cara tingkat proses-proses penduduk memengaruhi perubahan jumlah

penduduk. Umumnya, perubahan jumlah penduduk terjadi di antara dua keadaan yang ekstrem, yaitu dalam keadaan dengan elemen-elemen vital yang “tinggi” atau “tak terkendali”, dan dalam keadaan dengan elemen-elemen vital yang “rendah” atau “terkendali. Jadi, misalnya, pertumbuhan penduduk dalam suatu sistem tertutup bisa terjadi apabila fertilitas lebih tinggi dari mortalitas, apabila fertilitas dan mortalitas relatif tinggi, atau keduanya relatif rendah.

Hal ini berlaku pula untuk penurunan dan stabilitas penduduk. Singkatnya, jumlah dan perubahan penduduk dalam suatu sistem tertutup mencerminkan keseimbangan fertilitas dan mortalitas dalam dua kondisi khas ideal yang terkendali dan yang tidak terkendali. Hal ini bisa juga dan umum terjadi dalam konteks yang bersifat historis dan komparatif bahwa salah satu unsur vital mungkin lebih terkendali, sedangkan yang lain kurang terkendali. Pola dasarnya masih dapat diterapkan meskipun menyebabkan perubahan jumlah penduduk yang lebih menonjol.

Dari penjelasan singkat tentang sistem kependudukan, timbul dua prinsip yang saling berhubungan, yaitu: (1) jumlah penduduk hanya dapat berubah melalui pengaruh kombinasi dari mortalitas, fertilitas dan migrasi; (2) dalam setiap analisis perubahan jumlah penduduk, langkah pertama yang harus ditempuh adalah mengidentifikasi struktur komponen perubahan tersebut. Kedua prinsip ini sama-sama memberikan titik tolak bagi penelaahan kita selanjutnya. Apabila kita akan mencari hubungan antara sistem kependudukan dan sistem sosial, analisis kita harus bertitik berat pada proses elementer sistem kependudukan, yaitu fertilitas, mortalitas, dan migrasi, baik secara terpisah-pisah maupun dikombinasikan.

Sistem kependudukan telah dianggap sebagai suatu sistem yang lepas dari pengaruh-pengaruh luar yang nondemografis. Membicarakan tiga unsur sistem kependudukan secara tersendiri dan melihat kaitannya satu sama lain, maupun kaitannya dengan pertumbuhan penduduk, hanyalah langkah pertama untuk mengidentifikasi dan menganalisis interaksi antara sistem kependudukan dan sistem sosial. Berdasarkan sistem kependudukan yang elementer ini, kita dapat membuat pisau analisis sosiologi demografi, salah satunya adalah fenomena urbanisasi masyarakat desa pindah ke kota.

E. Urbanisasi

1. Pengertian

Urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota. Urbanisasi merupakan masalah yang cukup serius bagi kita semua karena persebaran penduduk yang tidak merata antara desa dengan kota akan menimbulkan berbagai permasalahan kehidupan sosial kemasyarakatan. Jumlah peningkatan penduduk kota yang signifikan tanpa didukung dan diimbangi dengan jumlah lapangan pekerjaan, fasilitas umum, aparat penegak hukum, perumahan, penyediaan pangan, dan sebagainya tentu menjadi masalah yang harus segera dicarikan jalan keluarnya.

Beberapa definisi tentang urbanisasi sebagaimana dikemukakan oleh pendapat para ahli, adalah sebagai berikut.

- a. Urbanisasi diartikan sebagai berikut.
 - 1) Proses pertumbuhan daerah pertanian atau pedesaan menjadi perkotaan.
 - 2) Daerah pedesaan yang berkembang menuju kota atau desa yang mempunyai ciri-ciri seperti kota.
 - 3) Proses yang dialami manusia dari bentuk kehidupan agraris pedesaan menjadi kehidupan industri perkotaan.
 - 4) Proses perpindahan penduduk dari desa ke kota atau dari pekerjaan pertanian di desa ke pekerjaan industri di kota.
- b. Menurut J.H De Goede urbanisasi (S. Menno dan Mustamin Alwi, 1992: 69) memiliki pengertian berikut.
 - 1) Adanya perpindahan penduduk ke kota.
 - 2) Bertambah besarnya jumlah tenaga kerja pada sektor industri dan jasa.
 - 3) Tumbuhnya pemukiman menjadi kota.
 - 4) Munculnya pemukiman kumuh.

- 5) Mulusnya pengaruh kota di daerah pedesaan meliputi segi ekonomi, sosial, psikologi, politik dan kebudayaan dalam arti luas.
- c. Bintarto (1986: 15) menyatakan bahwa urbanisasi dapat dipandang sebagai proses berikut.
- 1) Meningkatnya jumlah dan kepadatan penduduk kota. Kota menjadi lebih padat sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk, baik oleh hasil kenaikan fertlisasi penghuni kota maupun karena adanya tambahan penduduk dari yang bermukim dan berkembang di kota.
 - 2) Bertambahnya jumlah kota dalam suatu negara atau wilayah sebagai akibat dari perkembangan ekonomi, budaya, dan teknologi.
 - 3) Berubahnya kehidupan desa atau suasana desa menjadi suasana kehidupan kota

Urbanisasi biasanya dilihat dari persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Tingkat urbanisasi di suatu daerah dapat diukur dengan membandingkan jumlah penduduk di daerah perkotaan dengan jumlah penduduk seluruhnya pada suatu wilayah. Perhitungan urbanisasi dapat dicari dengan rumus:

$$PU = \frac{U}{P} \times 100\%$$

Di mana:

U = besarnya jumlah penduduk urban (perkotaan)

P = populasi/jumlah penduduk keseluruhan

Pu = persentase penduduk yang tinggal di perkotaan

Berbeda dengan perspektif ilmu kependudukan, definisi *urbanisasi* berarti persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Perpindahan manusia dari desa ke kota hanya salah

satu penyebab urbanisasi. Perpindahan itu sendiri dikategorikan dua macam, yaitu migrasi penduduk dan mobilitas penduduk. Perbedaannya, migrasi penduduk lebih bermakna perpindahan penduduk dari desa ke kota yang bertujuan untuk tinggal menetap di kota, sedangkan mobilitas penduduk berarti perpindahan penduduk yang bersifat sementara atau tidak menetap.

2. *Faktor Penyebab*

Urbanisasi menurut Philip M. Hauser adalah pertambahan proporsi penduduk yang tinggal di daerah kota. Konsentrasi penduduk di daerah kota sebagai akibat banyaknya penduduk yang datang dari luar kota. Menurut Tjiptoherijanto (1999), pertambahan penduduk yang tinggal di perkotaan dapat disebabkan beberapa faktor berikut:

- a. kelahiran alamiah yang terjadi di daerah tersebut;
- b. perpindahan penduduk, baik dari perkotaan lainnya maupun dari perdesaan;
- c. *anexatie* (pencaplokan). suatu bangsa berdiri di suatu wilayah yang dikuasai (dicaplok) oleh bangsa lain tanpa perlawanan yang berarti. Seperti pembentukan negara israel tahun 1948, wilayahnya banyak mencaplok wilayah Palestina, Yordania, Suriah, dan Mesir;
- d. reklasifikasi (pemecahan kembali) suatu kota yang sudah dianggap sangat padat penduduknya.

Dengan demikian, perpindahan penduduk dari desa menuju kota hanyalah sebagian dari faktor yang memengaruhi tingkat urbanisasi. Berbagai studi tentang urbanisasi menemukan adanya hubungan antarakemajuan tingkat ekonomi dan tingkat urbanisasi. Semakin maju tingkat perekonomian suatu daerah, semakin tinggi pula tingkat urbanisasinya. Dengan demikian, urbanisasi merupakan gejala alamiah sejalan dengan perkembangan ekonomi dan tingkat kesejahteraan penduduk di suatu daerah, adanya konsentrasi penduduk yang tinggi atau berlebihan di suatu wilayah dapat menimbulkan *aglomerasi* atau *primacy* (Tjiptoherijanto, 1999).

Di negara berkembang termasuk Indonesia, urbanisasi lebih berfungsi sebagai faktor penghambat daripada faktor pendorong bagi pembangunan nasional. Urbanisasi dapat menimbulkan masalah di perkotaan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan *public utilities* dan kesempatan kerja. Gejala yang selama ini terjadi sudah sangat jelas dengan berbagai indikator, misalnya munculnya perumahan kumuh (*slums*) dan pemukiman liar, kemiskinan dan pengangguran yang tinggi di perkotaan (Sukardi, 2001). Adapun menurut Green (1992) dalam Wiyono, (1998) pertumbuhan penduduk yang cepat di perkotaan berdampak langsung terhadap lingkungan melalui berbagai cara, seperti berikut:

- a. karena luas perkotaan terus berkembang, pemerintah mengubah lahan pertanian menjadi lahan industri dan pemukiman;
- b. penduduk perkotaan lebih banyak menggunakan air dan energi, serta lebih banyak membuang limbah atau sampah dibandingkan dengan penduduk pedesaan,
- c. penduduk perkotaan yang padat akan menyebabkan polusi udara dan air. Selain itu, terkonsentrasinya penduduk dan lokasi industri menyebabkan meningkatnya polusi di perkotaan.

Selanjutnya, Keban (1996) mengemukakan, dilihat dari pendekatan demografis, urbanisasi dapat diartikan sebagai proses peningkatan konsentrasi penduduk di perkotaan sehingga penduduk yang tinggal di perkotaan secara keseluruhan meningkat. Biasanya, konsep konsentrasi tersebut dapat diukur dari proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan, kecepatan perubahan proporsi tersebut, atau kadang-kadang perubahan jumlah pusat kota. Kesulitan yang sering timbul dari konsep tersebut adalah menyepakati definisi kota atau perkotaan.

Dari pendekatan ekonomi-politik, urbanisasi dapat didefinisikan sebagai transformasi ekonomi dan sosial yang timbul sebagai akibat pengembangan ekspansi kapitalisme (Drakakis dan Smith, 1988). Dengan demikian, sering disebut sebagai *capitalist urbanization*. Batasan ini terasa memberi tekanan terhadap konsep *political economy* yang biasanya menuduh kapitalisme sebagai penyebab awal timbulnya suatu permasalahan.

Dilihat dari konsep modernisasi, urbanisasi merupakan perubahan orientasi tradisional ke orientasi modern tempat terjadinya difusi modal, teknologi, nilai-nilai, pengelolaan kelembagaan dan orientasi politik dari dunia barat (kota) ke masyarakat yang masih tradisional (desa). Pada mulanya, banyak yang menilai urbanisasi sebagai suatu kesuksesan pembangunan nasional, karena dalam proses tersebut terjadi replikasi pola Barat dan perluasan nilai-nilai Barat dalam bidang teknologi, politik, ekonomi, dan budaya. Pada tataran seperti ini, urbanisasi identik dengan modernisasi (Smith dan Nemeth, 1988), dan proses tersebut meningkatkan intensitas kontak sosial per unit waktu sehingga dapat menyebabkan perubahan sosial.

Dari sisi legal formal, urbanisasi dapat dilihat dari perkembangan kota yang telah ada. Secara hukum, kota memiliki batas-batas administratif tertentu, dan hanya dapat berubah melalui prosedur legal formal. Konsep ini berbeda dengan konteks fungsional yang batas-batas kotanya lebih ditentukan oleh fungsi atau karakteristik suatu lokasi. Misalnya ada desa yang memiliki batas-batas wilayah administratif tertentu, tetapi sebagian besar wilayahnya terklasifikasi sebagai perkotaan.

Pendapat lain bahwa ada beberapa faktor penyebab seseorang untuk urbanisasi adalah:

- a. lapangan pekerjaan di kota lebih beragam;
- b. fasilitas sosial di kota lebih memadai;
- c. berpotensi sebagai tempat pemasaran;
- d. tingkat upah yang tinggi;
- e. tempat yang lebih menguntungkan untuk mengembangkan jiwa (bakat) dan pengetahuan (sekolah);
- f. kehidupan yang lebih modern dan mewah;
- g. sarana dan prasarana kota yang lebih lengkap;
- h. banyak lapangan pekerjaan di kota.

Adapun faktor pendorong terjadinya urbanisasi adalah:

- a. lahan pertanian yang semakin sempit;

- b. tidak cocok dengan budaya tempat asalnya;
- c. tidak banyak lapangan pekerjaan;
- d. terbatasnya sarana dan prasarana;
- e. memiliki impian kuat menjadi orang kaya;
- f. menyempitnya lapangan pekerjaan pada sektor pertanian, serta pemilihan lahan pertanian semakin sulit dan sempit;
- g. kurangnya fasilitas sosial;
- h. tingkat upah relatif rendah;
- i. tekanan adat-istiadat.

Adapun keuntungan urbanisasi adalah:

- a. memodernisasikan warga desa;
- b. menambah pengetahuan warga kota;
- c. menjalin kerja sama yang baik antarwarga suatu daerah;
- d. menyeimbangkan masyarakat kota dengan masyarakat desa.

3. *Teori-teori Urbanisasi*

Evers dan Korff (2002) mengemukakan, riset mengenai proses urbanisasi di negara berkembang sangat dipengaruhi oleh teori-teori urbanisasi Eropa dan Amerika yang berpendapat bahwa kota kecil (*town*) atau kota besar (*city*) adalah pusat kemajuan dan pembangunan serta pusat perubahan sosial. Kritik terhadap teori urbanisasi ini dikemukakan oleh Castells yang mengatakan kota tidak otomatis sebagai pusat modernisasi dan belum tentu pula menghimpun semua struktur modernitas.

Lima macam teori klasik dan neo-klasik tentang urbanisasi, yaitu sebagai berikut.

- a. *Teori demografis* tentang urbanisasi dan migrasi. Teori-teori ini didominasi oleh model faktor pendorong-penarik (*push-pull factor*), yang memandang kota sebagai faktor penarik (*pull factor*), sedangkan desa sebagai faktor pendorong (*push*

factor). Teori-teori ini cenderung bersifat deskriptif-analitis, yang terbatas pada *framework* demografis.

- b. *Teori mengenai sistem kota*. Teori ini mencakup antara lain kajian-kajian tentang hierarki kota dan tempat-tempat sentral.
- c. *Teori kultural kota*. Teori ini lebih memfokuskan diri pada aspek-aspek seperti “petani di perkotaan” atau budaya miskin, atau aspek-aspek yang berhubungan dengan kesadaran sosial dan perubahan citra ruang di kota.
- d. *Teori tentang diferensiasi ruang dan sosial serta segregasi (pemencilan) di perkotaan*, yaitu ekologi sosial dalam pengertian luas. Analisis wilayah sosial diperkenalkan oleh Shevky dan Bell, sedangkan ekologi faktorial yang dikembangkan Brian Berry. Model analisis tersebut banyak diterapkan dengan menggunakan teknologi komputer terbaru. Dengan metode ekologi faktorial dapat dilakukan analisis data yang meragukan secara efektif dengan tingkat kesalahan yang relatif kecil. Masalah utama dengan pendekatan ini adalah sulitnya menafsirkan hasil-hasilnya atau memasukkannya ke dalam konteks teoretis. Sampai sejauh ini, pendekatan ini belum terbukti dapat menjelaskan fenomena khas *underdevelopment* (keterbelakangan) kota atau membedakannya dari struktur ruang kota-kota yang sudah maju dengan menggunakan metode ekologi faktorial.
- e. *Teori neo-dualis*. Dengan menggunakan karya-karya penulis ekonomi politik perkotaan mazhab Prancis (Castell, Lojkine, rangkumannya dalam versi bahasa Inggris ditulis oleh Pickvance, 1976) dan tulisan para teoretis dualis lain, Milton Santos berupaya mengembangkan teori kota Dunia Ketiga, yaitu teori urbanisasi *dependen*. Penulis lain, Terry McGee, menaruh perhatian terutama pada ekonomi bazar atau “sektor informal” dan ia berhasil menunjukkan hasil penelitiannya yang berskala besar tentang pengasong yang merupakan unsur utama dari sector informal (McGee dan Yeung, 1978).

Secara keseluruhan, di kawasan Asia Tenggara, proses urbanisasinya berjalan lambat, dan tingkatnya pun lebih rendah dibandingkan kawasan lainnya. Pada kebanyakan negara Asia

Tenggara, sebagian besar angkatan kerja masih bergerak dalam sektor pertanian yang tinggal di desa-desa dan menganggap tinggal di kota sebagai hal yang istimewa. Pada pihak lain, beberapa negara seperti Indonesia (Jakarta), Filipina (Manila) dan Thailand (Bangkok) memiliki kota besar dengan penduduk jutaan orang.

Urbanisasi yang cepat dan terpusat hanya pada satu kota utama mengakibatkan timbulnya sejumlah masalah, seperti kemacetan, polusi dan daerah kumuh. Dominasi berlebihan kota utama menghambat pertumbuhan kota-kota yang lebih kecil, bahkan dalam hal pertumbuhan dan perkembangan, kota utama berekspansi lebih cepat dibandingkan kota kecil.

Rendahnya tingkat urbanisasi keseluruhan, ditambah dengan terkonsentrasinya penduduk pada satu kota utama yang memiliki karakter heterogen, metropolitan, dan internasional bukan karakter nasional, serta adanya fakta bahwa kota-kota utama (*primate cities*) ini masih muda (usia di bawah 200 tahun) memperkuat kesan bahwa urbanisme memang asing bagi budaya dan masyarakat Asia Tenggara.

Pada masa kini, perkembangan urbanisasi di Asia Tenggara tampak rancu dan cenderung ruwet untuk dianalisis. Salah satunya adalah karena di Asia Tenggara sulit untuk menunjuk suatu gerakan yang benar-benar gerakan sosial kota, gerakan yang berbasis pada permasalahan kota, sebab antaragerakan yang bertujuan untuk mencapai perubahan politik secara umum dan gerakan kota sulit sekali dibedakan.

4. Dampak Urbanisasi

Akhir-akhir ini, urbanisasi menjadi fenomena yang mengglobal. Bukan saja di negara berkembang seperti Indonesia, urbanisasi juga terjadi di negara-negara maju sekalipun.

Menurut laporan *State of World Population*, pada tahun 2008, sekitar 3,3 miliar, atau lebih dari separuh penduduk dunia warga dunia menjadi bagian dalam proses urbanisasi. Angka itu diperkirakan akan meningkat menjadi lima miliar pada 2030 berdasarkan perkiraan Badan PBB yang mengurus kependudukan (UNFPA). Laporan tahunan Komisi Ekonomi dan Sosial PBB untuk

Asia dan Pasifik (UNESCAP) juga menunjukkan, urbanisasi di kawasan Asia Pasifik mencapai tingkat tertinggi di dunia, khususnya Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Masalah urbanisasi di Asia Pasifik didorong oleh fakta bahwa kemajuan ekonomi umumnya terjadi di kota, sementara aspek pertanian di perdesaan tidak tergarap secara optimal.

Di Indonesia, berdasarkan proyeksi Badan Pusat Statistik (BPS), urbanisasi akan mencapai 68% pada 2005. Proyeksi itu mengacu pada perbedaan laju pertumbuhan penduduk daerah perkotaan dan daerah perdesaan (*urban rural growth difference/URGD*). Dalam data itu, terlihat provinsi di Pulau Jawa dan Bali, tingkat urbanisasinya lebih tinggi daripada provinsi lain di Indonesia secara total. Bahkan, tingkat urbanisasi di empat provinsi di Jawa pada tahun 2005 berada di atas 80%, yaitu di DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, dan Banten.

Secara teori, urbanisasi memang merupakan isu yang multisektor dan kompleks. Dari aspek demografi, urbanisasi merupakan proses adanya perubahan persebaran penduduk di suatu wilayah. Hal ini menimbulkan dampak adanya kepadatan penduduk, yang berimplikasi pada masalah-masalah kesehatan. Secara ekonomi, urbanisasi terlihat dari adanya perubahan struktural dalam sektor mata pencaharian. Dalam pengertian sosiologi, terlihat adanya perubahan sikap hidup dari perdesaan menuju sikap hidup orang kota.

Dampak urbanisasi yang biasanya menjadi perhatian adalah masalah kemiskinan kota. Potret ini umumnya terekam melalui wajah perkotaan, dengan sudut-sudut pemukiman kumuh. Hal ini dikarenakan sebagian besar kaum urban adalah tenaga tidak terdidik yang biasanya menjadi buruh kasar dan memperoleh penghasilan minim. Akibatnya, mereka hanya mampu tinggal di kawasan kumuh dengan segala permasalahannya.

Dampak yang terkait kesehatan adalah masalah air bersih dan sanitasi. Berdasarkan laporan UNESCAP, dua dari tiap lima penduduk kota tinggal di kawasan kumuh atau sekitar 40% warga di tiap kota. Indonesia, Cina, dan Filipina adalah tiga negara yang mengalami penurunan secara signifikan, tingkat ketersediaan air

bersih bagi warga kota, yang paling merasakan dampak ini adalah kaum miskin kota.

Akhirnya urbanisasi adalah masalah bersama. Beberapa dampak positif, khususnya dalam konteks ekonomi dapat terus dioptimalisasikan. Akan tetapi, dampak-dampak negatif yang muncul mestinya menjadi perhatian serius. Bukan saja menjadi tanggung jawab kementerian terkait di tingkat pusat, tetapi juga memerlukan dukungan dan kapasitas pemerintahan di daerah. Apalagi, jika menyangkut masalah kaum miskin kota. Oleh karena itu, dampak urbanisasi desa ke kota adalah:

- a. kepadatan penduduk tinggi;
- b. kurang tenaga kerja;
- c. tingkat kriminalitas tinggi;
- d. terhambatnya pembangunan desa;
- e. bertambahnya jumlah pengangguran;
- f. menurunnya produktivitas pertanian;
- g. menurunnya produktivitas pertanian;
- h. sering terjadi kemacetan lalu-lintas.

Adapun upaya penanggulangan masalah urbanisasi, adalah:

- a. mengembangkan industri kecil dan industri rumah tangga di desa;
- b. meluncurkan program kb baik di desa maupun di kota;
- c. memperlancar pembangunan di bidang transportasi dan komunikasi antarkota-desa;
- d. pembangunan perumahan rakyat di pinggiran kota.

F. Migrasi

1. Pengertian

Migrasi penduduk adalah perpindahan penduduk dari suatu wilayah ke wilayah lain dengan tujuan untuk menetap. Pemahaman

wilayah dalam hal ini menyangkut administrasi, seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, atau kelurahan/desa. Akan tetapi, dengan adanya kemudahan dan perkembangan sarana, terutama sarana transportasi, berkembanglah migrasi yang bersifat nontransimigrasi atau migrasi mandiri, yaitu atas inisiatif sendiri karena faktor-faktor dan pertimbangan tertentu.

Migrasi adalah proses berpindahnya penduduk dari suatu tempat ke tempat lain melewati batas wilayah administrasi tertentu yang dilalui dalam perpindahan tersebut. Perpindahan yang melewati batas desa/kelurahan saja disebut sebagai migrasi antardesa/kelurahan. Perpindahan yang melewati batas kecamatan disebut migrasi antarkecamatan, yang melewati batas kabupaten/kota disebut migrasi antarkabupaten/kota dan yang melewati batas provinsi disebut migrasi antarprovinsi. Penduduk yang melakukan perpindahan disebut migran.

Berdasarkan jenisnya, migrasi dapat dibedakan dalam tiga kategori berikut.

- a. Migrasi seumur hidup, (*life time migrant*) adalah mereka yang pindah dari tempat lahir ke tempat tinggal sekarang, atau mereka yang tempat tinggalnya sekarang bukan di wilayah provinsi tempat kelahirannya. Penghitungan jumlah migran masuk dan migran ke luar seumur hidup menggunakan matrik tabel silang antartempat tinggal sekarang dan tempat lahir. Jumlah migran masuk seumur hidup ke suatu provinsi adalah banyaknya penduduk yang tempat lahirnya di luar provinsi tersebut. Adapun jumlah migran ke luar seumur hidup dari suatu provinsi adalah banyaknya penduduk provinsi lain yang tempat lahirnya di provinsi tersebut.
- b. Migran risen (*risen migrant*) adalah mereka yang pindah melewati batas provinsi dalam kurun 5 tahun terakhir sebelum pencacahan. Jumlah migran masuk risen ke suatu provinsi adalah banyaknya penduduk yang tempat tinggalnya 5 tahun lalu di luar provinsi tersebut. Adapun jumlah migran ke luar risen dari suatu provinsi adalah banyaknya penduduk provinsi lain yang 5 tahun yang lalu tinggal di provinsi tersebut.

- c. Migran total (*total migrant*) adalah mereka yang pernah pindah antarprovinsi tanpa memerhatikan kapan pindahnya, sehingga provinsi tempat tinggal sebelumnya berbeda dengan provinsi tempat tinggal sekarang. Tingkat migrasi (*migration*) di suatu daerah dapat diketahui dari migrasi neto, yaitu selisih antarmigrasi ke luar (*out migration*) dengan migrasi masuk (*in migration*). Jika migrasi ke luar lebih banyak dari migrasi masuk, migrasi neto negatif. Artinya jumlah penduduk di suatu daerah itu berkurang. Sebaliknya bila migrasi ke luar lebih sedikit, maka migrasi neto positif. Artinya jumlah penduduk di suatu daerah itu bertambah.

Tingkat migrasi masuk adalah banyaknya migran masuk ke suatu daerah per 1.000 penduduk daerah tersebut. Angka migrasi ke luar adalah banyaknya migran ke luar dari suatu provinsi per 1.000 penduduk provinsi tersebut. Tingkat migrasi netto adalah banyaknya migran netto (masuk dikurangi ke luar) per 1.000 penduduk daerah tersebut.

Ada empat faktor yang perlu diperhatikan dalam studi migrasi penduduk, (Lee: 1987), yaitu: (1) faktor daerah asal; (2) faktor yang terdapat pada daerah tujuan; (3) rintangan antara; (4) faktor-faktor individual. Adapun ukuran-ukuran migrasi, adalah:

- a. Angka migrasi masuk (*mi*), yang menunjukkan banyaknya migran yang masuk per 1.000 penduduk di suatu kabupaten/kota tujuan dalam satu tahun.
- b. Angka migrasi keluar (*mo*), yang menunjukkan banyaknya migran yang keluar dari suatu kabupaten/kota per 1.000 penduduk di kabupaten/kota asal dalam satu tahun.
- c. Angka migrasi neto (*mn*), yaitu selisih banyaknya migran masuk dan keluar ke dan dari suatu kabupaten/kota per 1.000 penduduk dalam satu tahun.

Untuk perhitungan angka migrasi, populasi yang dihitung adalah penduduk usia 5 tahun ke atas. Oleh karena itu, dalam perhitungan angka migrasi menurut kelompok umur, penduduk usia 0-4 tahun datanya tidak tersedia. Untuk mengatasi hal ini,

khusus kelompok umur 0-4 tahun, digunakan data migrasi seumur hidup.

2. *Teori Migrasi*

a. *Teori Migrasi Everett S. Lee*

Keinginan dan keputusan bermigrasi terjadi akibat hasrat untuk memperbaiki salah satu aspek kehidupan, sehingga keputusan seseorang melakukan migrasi dapat disebabkan oleh berbagai macam faktor. Lee (1987) menyebutkan empat faktor yang perlu diperhatikan dalam studi migrasi penduduk, yaitu:

- 1) faktor-faktor daerah asal;
- 2) faktor-faktor yang terdapat pada daerah tujuan;
- 3) rintangan antara (rintangan yang menghambat);
- 4) faktor-faktor individual.

Setiap daerah memiliki faktor-faktor yang menahan seseorang untuk tidak meninggalkan daerahnya atau menarik orang untuk pindah ke daerah tersebut. Ada faktor-faktor yang memaksa mereka untuk meninggalkan daerah tersebut. Ada pula faktor yang tidak memengaruhi penduduk untuk bermigrasi. Di antara keempat faktor tersebut, faktor individu merupakan faktor yang sangat menentukan dalam penentuan untuk bermigrasi. Penilaian positif atau negatif terhadap suatu daerah bergantung pada individu itu sendiri. Semakin maju kondisi sosial ekonomi, semakin mendorong terciptanya berbagai faktor pendorong dan penarik, seperti perkembangan industri, perdagangan, perumahan dan transportasi. Hal tersebut merupakan kondisi yang diminati oleh banyak penduduk dengan harapan dapat memenuhi kebutuhannya.

b. *Teori Migrasi Todaro*

Teori ini berasumsi bahwa perpindahan penduduk dari desa ke kota sebenarnya merupakan fenomena ekonomi. Dengan demikian, keputusan bermigrasi merupakan keputusan yang dirumuskan secara rasional dan para imigran tetap saja bermigrasi meskipun tahu risiko bermigrasi. Teori ini juga mendasarkan pemikiran

bahwa arus migrasi berlanjut dan berlangsung sebagai anggapan adanya perbedaan pendapatan antara kota dan desa. Premis dasar dalam model ini adalah bahwa para migran menimbang dan membandingkan jenis-jenis pasar tenaga kerja pada sektor perdesaan dan perkotaan, serta memilih dan memaksimalkan keuntungan yang diharapkan dari migrasi. Para migran akan memutuskan untuk melakukan migrasi jika penghasilan bersih di kota melebihi penghasilan bersih yang tersedia di desa. Teori ini menitikberatkan pengaruh faktor selisih pendapatan sebagai penentu keputusan akhir untuk bermigrasi. Para migran ini biasanya bermigrasi guna mencari upah di kota yang lebih tinggi. Model migrasi ini hanya cocok untuk dikembangkan dalam konteks perekonomian industri maju sehingga secara implisit mengasumsikan adanya kesempatan kerja penuh atau hampir penuh.

Arus migrasi ini akan berhenti dengan sendirinya jika selisih pendapatan di desa dan kota mengecil (upah di kota menurun karena jumlah pekerja yang tersedia bertambah, sedangkan upah di desa meningkat karena jumlah tenaga kerja menyusut) sampai akhirnya sama. Berdasarkan pemikiran ini, migrasi dianggap bukan suatu masalah yang perlu diperkhawatirkan karena mekanisme pasar akan mampu menghentikan atau meningkatkannya sesuai dengan kebutuhan yang ada. Akan tetapi, analisis seperti ini tidak realistis apalagi jika dikaitkan dengan kerangka kelembagaan dan ekonomi di sebagian negara berkembang, seperti di Indonesia. Sejumlah alasan yang kuat untuk mengatakan analisa itu tidak realistis, adalah sebagai berikut.

- 1) Negara-negara berkembang pada umumnya menghadapi masalah pengangguran yang serius dan kronis sehingga seorang migran tidak dapat berharap segera mendapatkan pekerjaan dengan gaji yang tinggi di kota.
- 2) Banyak migran yang tidak terdidik dan tidak mempunyai keahlian, menjadi pengangguran atau mencoba mencari pekerjaan lepas, misalnya menjadi pekerja di bidang informal yang relatif mudah dimasuki, beroperasi pada skala kecil dan dengan upah yang relatif bersaing.
- 3) Penduduk migran yang terdidik memiliki peluang yang lebih baik. Beberapa di antaranya akan menemukan pekerjaan pada

sektor formal lebih cepat. Akan tetapi, pekerja terdidik hanya bagian kecil dari aliran penduduk migran secara total. Itu berarti sebelum ada keputusan untuk bermigrasi, para calon migran harus mempertimbangkan kemungkinan dan risiko menganggur dalam jangka waktu yang cukup lama.

Apabila para calon migran memperkirakan bahwa nilai-nilai kemungkinan untuk mendapatkan pekerjaan tetap relatif rendah pada periode awal, bobot kemungkinan tersebut diharapkan akan meningkat seiring dengan berjalannya waktu dan semakin luasnya hubungan atau koneksinya. Dengan demikian, tetap rasional baginya untuk bermigrasi meskipun penghasilannya yang diharapkan pada periode awal mungkin lebih rendah daripada pendapatan yang diperolehnya di pedesaan. Dengan demikian, migrasi dari desa ke kota bukanlah proses positif yang menyamakan tingkat upah di perkotaan dan di desa, melainkan kekuatan yang menyeimbangkan jumlah pendapatan yang diharapkan di desa dan di kota.

BAB 7

KOTA DAN MASYARAKAT INDUSTRI

*“Industrialisasi adalah jalan keluar dari kemiskinan
yang bersumber dari kebergantungan pada sector agraris”
(Sumitro Djojohadikusumo).*

A. Pengantar

Industrialisasi bagi negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia merupakan keniscayaan. Bahkan, dianggap sebagai pilihan strategi dalam model pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Industrialisasi dianggap sebagai kunci ke arah kemakmuran yang didambakan setiap bangsa. Salah satunya adalah untuk mengentaskan kemiskinan. Hal ini karena pembangunan ekonomi pada suatu negara pada dasarnya mempunyai keterkaitan yang erat dengan industrialisasi. Kemajuan daerah perkotaan pada dasarnya ditopang oleh industri sebagai sektor-sektor andalan.

Industri merupakan salah satu pembangunan yang mengarah pada proses perubahan perekonomian dari yang sebagian besar berupa pedesaan dan pertanian, menjadi perkotaan, industri dan jasa-jasa dalam kompetisinya. Pembangunan ekonomi ini pada akhirnya akan menyebabkan terjadinya transformasi struktural, yaitu proses pergeseran pertumbuhan sektor produksi dari yang

semula mengandalkan sektor primer (pertanian) menuju sektor sekunder (industri) dan kemudian sektor jasa-jasa (Yustika, 2000: 62). Pergeseran pertumbuhan sektor produksi ini secara langsung juga berpengaruh pada perubahan komposisi tenaga kerja dari yang semula bermata pencarian utama pada sektor pertanian, bergeser pada sektor lain, seperti pada sektor industri serta perdagangan dan jasa.

Hal tersebut dilakukan sebab industri sebagai salah satu strategi pembangunan dianggap mampu memajukan proses pertumbuhan suatu negara. Industrialisasi dianggap mampu meningkatkan kemakmuran suatu negara secara lebih cepat dibandingkan dengan strategi lain. Industrialisasi saat ini telah menjadi unsur utama dalam ideologi pembangunan nasional di berbagai negara terutama di negara-negara sedang berkembang (Yustika, 2000: 60). Sekalipun demikian, industri bukanlah tujuan akhir dari pembangunan ekonomi, melainkan hanya menjadi salah satu strategi dalam mendukung proses pembangunan ekonomi guna mencapai tingkat pendapatan yang tinggi dan berkelanjutan.

Kuntowijoyo (1991: 2) mengatakan bahwa industri merupakan salah satu variabel pendorong perubahan sosial yang dominan dalam abad-abad terakhir, sehingga kehadiran industri akan memunculkan apa yang disebut dengan masyarakat industri (kota), yang berbeda sekali dengan apa yang disebut dengan masyarakat agraris (desa). Transformasi sosial menuju masyarakat industri (kota) merupakan sunatullah yang tidak dapat dielakan. Namun, ia juga memberikan rambu-rambu bahwa industrialisasi bukanlah perjalanan sejarah yang unilineal dari masyarakat agraris ke masyarakat industri, masyarakat desa ke masyarakat kota, tetapi merupakan evolusi yang multilineal.

Oleh karena itu, hal yang tidak bisa dihindari dari adanya industrialisasi adalah terjadinya urbanisasi (sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya). Menurut para ahli, urbanisasi berdampingan dengan industrialisasi. Sebaliknya, industrialisasi akan mendorong proses urbanisasi. Perkembangan industri dan perdagangan akan menciptakan daya tarik kota. Kedatangan penduduk yang menggerumuni pusat-pusat industri akan memperluas kota lebih lanjut (Horton, 1984: 137). Dengan demikian, industri merupakan

salah satu daerah inti dari perkembangan atau pertumbuhan sebuah kota.

Sekali lagi, urbanisasi dekat dengan industrialisasi, modernisasi, dan pembangunan ekonomi, untuk membawa perubahan mendasar dalam masyarakat. Urbanisasi merupakan proses transformasi suatu masyarakat dari yang semula memiliki dasar pedesaan menjadi dominan bersifat perkotaan (Yeates & Garner, 1980). Urbanisasi umumnya tampak pada pertumbuhan bentuk muka kota serta pada perkembangan jumlah, ukuran, dan luas areanya.

Perubahan secara fisik ditandai dengan adanya peningkatan penggunaan lahan untuk kegiatan nonpertanian, seperti industri, permukiman, serta perdagangan dan jasa. Segi ekonomi ditunjukkan melalui peningkatan produksi pada sektor-sektor nonpertanian. Akan tetapi, industri bukan hanya merupakan proses pertumbuhan kota, industri merupakan proses yang kompleks dari berbagai perubahan ekonomi, sosial dan politik, yang memunculkan nilai-nilai baru, pemikiran, perilaku, lembaga dan organisasi dalam masyarakat (Yeates & Garner, 1980).

Perubahan sosial menuju masyarakat industri merupakan sesuatu yang tidak terelakkan. Proses industrialisasi ini tidak hanya berlaku di kota-kota besar, tetapi juga untuk kota-kota kecil yang ada di Indonesia. Industrialisasi, seperti yang dikatakan Gunnar Myrdal, yang diwujudkan dengan pendirian pabrik-pabrik besar dan modern, dianggap sebagai simbol dari kemajuan (Rahardjo, 1984: 3). Di samping itu, industrialisasi sering dinilai sebagai 'kunci' yang bisa membawa masyarakat ke arah kemakmuran, motor penggerak pembangunan ekonomi.

B. Industrialisasi: Proses Menjadi Masyarakat Industri

Proses industrialisasi yang sebagian besar berlangsung di perkotaan mengakibatkan kota kebanjiran imigran dari desa-desa dengan segala aspeknya. Tentu saja, perbedaan budaya antara desa dan kota dan proses adaptasi mengakibatkan terjadinya akulturasi dan asimilasi budaya masyarakat urban perkotaan. Dalam konteks industrialisasi, hubungan desa-kota bukan lagi hubungan administratif *an sich*, melainkan sebagai transformasi budaya dan sosial.

Gulick (1969: 150) dalam *Cultural Continuities in the Twentieth Century Middle Eastern Cultures*, menyebutkan pola hubungan antara desa-kota setelah terjadi industrialisasi dalam kasus tentang adaptasi migran pedesaan di kota-kota Timur Tengah yang mengalami industrialisasi, yaitu Pemeliharaan ikatan-ikatan pedesaan secara alamiah mencakup komunikasi, tetapi di balik hal tersebut ada sejumlah pola budaya yang terkandung dalam hubungan transformasi tersebut, yaitu: (1) secara teratur kembali ke desa asal untuk menikah, pemakaman dan upacara-upacara lainnya; (2) pertukaran pemberian secara teratur (seperti produk desa) dan kunjungan-kunjungan; (3) perubahan tempat tinggal secara musiman; (4) pulang pergi ke tempat tinggal secara berkala.

Ciri-ciri pedesaan yang dibawa oleh masyarakat urban di kota menunjukkan pola yang berbeda didasarkan pada ciri-ciri desa asal yang dibawa oleh migran. Laporan penelitian UNESCO (1959) tentang desa-kota di Asia yang mengalami proses industrialisasi dan urbanisasi menggambarkan beberapa kota di Asia dan Timur Jauh, bertentangan dengan kota-kota yang ada di Barat. Kota-kota itu masih memiliki ciri-ciri pedesaan yang kental atau kebiasaan pengelompokan desa-desa.

Pada umumnya, kota-kota di negara berkembang cenderung didikotomikan menjadi dua kawasan yang berbeda, yaitu: (1) kawasan tipe Barat; dan 2) kawasan tipe pribumi yang terdiri atas pengelompokan desa-desa. Akibatnya, walaupun elite penduduk pribumi yang minoritas itu muncul di kota-kota Asia, mereka memiliki ciri yang sama dengan penduduk yang tinggal di pedesaan dan cenderung mempertahankan ciri desa (*folk*). Ciri penduduk kota diidentikkan dengan semacam dikotomi "*kota-desa*" atau kategori "*komunitas-masyarakat*". Artinya walaupun terjadi proses urbanisasi, industrialisasi dan perkembangan ekonomi berkaitan serta kota-kota masyarakat tradisional memainkan peranan dalam memodernkan struktur sosial dan ekonomi, tetapi sistem-sistem budaya, sikap individu dan tradisi tidak hancur secara keseluruhan.

Menurut Moore (1965: 201), munculnya industrialisasi tidak hanya merupakan unsur pokok bagi pertumbuhan ekonomi secara mendasar, tetapi juga mengarah pada penciptaan suatu budaya umum. Proses ini berlangsung secara kontinu yang selalu melibatkan

faktor ekonomi, urbanisasi, transformasi sosial budaya menuju keseimbangan struktur sosial yang baru.

C. Pengertian Industri dan Industrialisasi

Dalam pengertian luas, industri mencakup semua usaha dan kegiatan pada bidang ekonomi yang bersifat produktif. Adapun pengertian secara sempit, industri atau industri pengolahan adalah kegiatan yang mengubah barang dasar secara mekanis, kimia, atau dengan tangan sehingga menjadi barang setengah jadi atau barang jadi, dalam hal ini termasuk kegiatan jasa industri dan pekerja perakitan (*assembling*). Dumairy (1996: 207) menjelaskan bahwa industri mempunyai dua pengertian, yaitu:

1. himpunan perusahaan sejenis, contoh industri kertas berarti himpunan perusahaan penghasil kertas.
2. sektor ekonomi yang di dalamnya terdapat kegiatan produktif yang mengolah barang mentah menjadi barang setengah jadi atau barang jadi.

Dalam pengertian kedua, kata industri sering disebut sektor industri pengolahan atau manufaktur, yaitu salah satu faktor produksi atau lapangan usaha dalam perhitungan pendapatan nasional menurut pendekatan produksi.

Ketika satu negara telah mencapai tahap ketika sektor industri menjadi *leading sector*, negara tersebut dapat dikatakan telah mengalami industrialisasi (Ahmad Erani Yustika, 2000: 45). Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa industrialisasi merupakan transformasi struktural dalam suatu negara. Oleh sebab itu, proses industrialisasi dapat didefinisikan sebagai proses perubahan struktur ekonomi yang di dalamnya terdapat kenaikan kontribusi sektor industri dalam permintaan konsumen, PDB, ekspor dan kesempatan kerja. Industrialisasi dalam pengertian lain adalah proses modernisasi ekonomi yang mencakup seluruh sektor ekonomi yang mempunyai kaitan satu sama lain dengan industri pengolahan. Artinya industrialisasi bertujuan meningkatkan nilai tambah seluruh sektor ekonomi dengan sektor industri pengolahan sebagai leading sektor.

Industrialisasi dianggap sebagai satu-satunya jalan pintas untuk meretas nasib kemakmuran suatu negara secara lebih cepat dibandingkan apabila tanpa melalui proses tersebut. Dengan pegangan itulah, hampir semua negara di dunia ini telah dan sedang menempuh strategi industrialisasi tersebut, dengan beberapa karakteristik yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Karena paralelisme antarajalannya pembangunan dan strategi industrialisasi itulah, dalam perjalanannya bisa dikatakan pemaknaan pembangunan hampir identik dengan industrialisasi sehingga di antara keduanya tidak terpisahkan.

Indonesia sebagai negara berkembang juga tidak luput dari virus industrialisasi tersebut. Semenjak pembangunan ekonomi dimulai secara terencana sejak tahun 1969, pendekatan yang digunakan Indonesia adalah strategi industrialisasi. Ada dua pertimbangan penting yang melandasi penggunaan strategi industrialisasi tersebut. *Pertama*, pada tahun-tahun tersebut, negara-negara di seluruh dunia juga mengerjakan proyek industrialisasi di negara masing-masing dengan dukungan teori pembangunan ekonomi yang memadai. *Kedua*, sejarah negara yang telah berhasil memajukan ekonominya selalu melewati tahapan industrialisasi pada proses pembangunannya. Strategi ini dianggap berhasil karena secara perlahan-lahan menggeser kegiatan ekonomi dari semula terkonsentrasi pada sektor primer (pertanian) menuju sektor sekunder (industri/jasa).

Dengan pertimbangan itulah, proyek industrialisasi juga dikerjakan di Indonesia dengan konsistensi yang cukup terjaga. Sejarah mencatat bahwa industrialisasi di Indonesia pada akhirnya juga menggeser aktivitas ekonomi masyarakat, dari yang semula bertumpu pada sektor pertanian kemudian bersandar pada sektor industri. Karena adanya kesadaran bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia bergulat pada sektor agraris dan sumber daya ekonomi yang melimpah pada sektor pertanian, industrialisasi yang dilaksanakan di Indonesia harus melibatkan sektor pertanian dalam prosesnya. Dalam bahasa yang tegas, bahwa industrialisasi yang dijalankan tersebut harus bertumpu dan berkaitan dengan sektor pertanian; sehingga sektor industri yang sudah tumbuh pesat pun tidak lantas mematikan sektor pertanian yang menjadi tumpuan hidup masyarakat banyak.

Salah satu aspek penting transformasi struktur perekonomian Indonesia sepanjang era Orde Baru adalah peningkatan peranan sektor industri yang tergolong sangat pesat. Meskipun sektor-sektor lain juga mengalami pertumbuhan, pertumbuhannya cenderung lebih lambat daripada sektor industri.

D. Konsep Industrialisasi

Jika sebuah negara telah mencapai tahapan sektor Industri, negara tersebut dianggap telah mengalami tahap industrialisasi. Dalam hal ini transformasi struktural diharuskan, karena sektor primer dipandang tidak memiliki nilai tambah (*value added*) yang tinggi serta nilai tukar (*term of trade*) yang rendah.

Menurut pendekatan ini, industrialisasi dianggap sebagai proses pertumbuhan ekonomi dalam wujud akselerasi investasi dan tabungan. Jika tingkat tabungan cukup tinggi, kemampuan sebuah negara untuk mengadakan investasi juga meningkat sehingga target pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja lebih mungkin dicapai secara cepat. Sebaliknya, jika tingkat tabungan yang dihimpun tidak memadai untuk mengejar target investasi yang dibutuhkan, sudah tentu pertumbuhan ekonomi tidak tercapai, sekaligus meniadakan penyerapan tenaga kerja.

Dalam menjelaskan proses industrialisasi, model neoklasik berpendapat lain. Tokoh-tokohnya seperti W. Arthur Lewis dan Hollis Chenery, lebih menekankan perhatiannya kepada mekanisme yang memungkinkan perekonomian negara terbelakang mentransformasikan struktur perekonomian dalam negeri mereka dari sesuatu yang berat ke pertanian tradisional, untuk mencukupi kebutuhan sendiri, kepada sesuatu perekonomian yang lebih modern, lebih mengarah ke kota dan lebih beraneka di bidang industri dan jasa. Jadi, model neoklasik lebih memusatkan terjadinya “mekanisme” perubahan struktural tersebut. Untuk itu, piranti analisis yang dipakai banyak menggunakan teori neoklasik tentang harga dan alokasi sumber daya, serta model-model ekonometrik.

Dalam sudut pandang ini, yang terpenting dari industrialisasi bukanlah pergeseran aktivitas ekonomi maupun jumlah investasi yang berhasil diakumulasi, melainkan yang lebih ditekankan

adalah apakah pada saat yang bersamaan, faktor-faktor lain yang terlibat dalam proses tersebut juga ikut bergeser. Faktor-faktor tersebut meliputi tenaga kerja, modal, dan kontribusinya terhadap pendapatan nasional.

Pada dekade 1980-an, pandangan mengenai pemaknaan industrialisasi di atas mendapat kritik dari Joan Robinson (ekonom dari Cambridge University), Cohen dan Zysman (ekonom dari California University). Ketiganya mengemukakan argumentasi bahwa transformasi ekonomi hendaklah dipahami dan diinterpretasikan bukan hanya dalam konteks pergeseran struktural dari sektor pertanian pada sektor manufaktur dan kemudian sektor jasa. Tahap-tahap transformasi hendaklah dipahami dalam pergeseran proses dinamika yang terjadi dalam sektor pertanian dan sektor-sektor pendukungnya. Dan kegiatan-kegiatan pendukung ini hendaklah dilihat apakah mempunyai kaitan dengan sektor pertanian. Secara spesifik, ekonom Cambridge tersebut telah meletakkan sektor pertanian sebagai pondasi pembangunan dan sektor industri sebagai motor pembangunan dengan saling keterkaitan yang kukuh. Sebagai motor pembangunan, sektor industri merupakan *off shoot* dari sektor pertanian.

Pandangan terakhir ini sangat cocok dan memadai untuk melihat kasus Indonesia mengingat karakteristik potensi sektor basis yang dimiliki, yaitu sektor pertanian. Dengan *economic endowment* pada sektor pertanian, industrialisasi yang dijalankan harus distimulus dan didasarkan pada sektor tersebut sehingga tidak akan mengganggu kondisi ketenagakerjaan. Jika model industrialisasi ini yang ditempuh, dua hal penting segera akan dicapai; pada satu sisi akan diperoleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang memadai dan pada sisi lainnya jumlah tenaga kerja yang dapat terlibat dalam proses industrialisasi sangat banyak. Dengan demikian, adanya proses Industri alisasi yang diakselerasi di Indonesia tidak akan menimbulkan banyak masalah seperti yang terjadi di banyak negara, misalnya pengangguran dan ketimpangan pendapatan.

Berdasarkan pandangan semacam itu, paling tidak transformasi ekonomi bisa dikarakteristikkan dalam dua hal. *Pertama*, sektor pertanian harus terus mengalami dinamika internal (berupa produktivitas yang terus meningkat) dan menjadi basis bagi

sektor industri yang akan dikembangkan. *Kedua*, sektor industri yang dikembangkan mempunyai saling keterkaitan dengan sektor pertanian, di mana keterkaitan sektor industri dan pertanian yang didinamisasikan secara luar biasa merupakan kunci bagi pertumbuhan sektor manufaktur. Di samping konsep-konsep di atas, para ekonom memiliki kesepakatan mendasar guna mengetahui kecenderungan telah terjadinya proses industrialisasi di suatu negara. Dalam model konvensional tersebut, karakteristik industrialisasi biasanya diukur dengan lima indikator. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi meningkat melebihi pertumbuhan penduduk. *Kedua*, *share* sektor primer menurun. *Ketiga*, *share* sektor sekunder meningkat. *Keempat*, *share* sektor jasa lebih kurang konstan sehingga sebuah negara menjadi negara industri baru. *Kelima*, konsumsi pangan menurun. Implikasinya, pada sisi produksi peran sektor primer berkurang dan di sudut permintaan peran faktor konsumsi berkurang.

E. Industrialisasi di Indonesia

Pembangunan industri merupakan bagian dari pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam mencapai sasaran Pembangunan Jangka Panjang yang bertujuan membangun industri, sehingga bangsa Indonesia mampu tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945. Menurut departemen perindustrian, industri nasional Indonesia dikelompokkan menjadi tiga kelompok besar berikut.

1. Industri Dasar yang meliputi kelompok industri mesin dan logam dasar (IMLD) dan kelompok kimia dasar (IKD). IMLD antara lain industri mesin pertanian, elektronika kereta api, pesawat terbang, kendaraan bermotor, besi baja, aluminium, tembaga, dan sebagainya. Adapun IKD antara lain industri pengolahan kayu dan karet alam, industri pestisida, industri pupuk, industri semen, industri batubara dan sebagainya. Industri dasar mempunyai misi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, membantu penjualan struktur industri dan bersifat padat modal. Teknologi tepat guna yang digunakan adalah teknologi maju, teruji dan tidak padat karya, tetapi dapat mendorong terciptanya lapangan kerja baru secara

besar sejajar dengan tumbuhnya industri hilir dan kegiatan ekonomi lainnya.

2. Industri kecil yang meliputi industri pangan, industri sandang dan kulit, industri kimia dan bahan bangunan, industri galian bukan logam dan industri logam. Kelompok industri kecil ini mempunyai misi melaksanakan pemerataan. Teknologi yang digunakan teknologi menengah atau sederhana dan padat karya. Pengembangan industri kecil ini diharapkan dapat menambah kesempatan kerja dan meningkatkan nilai tambah dengan memanfaatkan pasar dalam negeri dan pasar luar negeri (ekspor).
3. Industri hilir, yaitu kelompok Aneka Industri (AI) yang meliputi industri yang mengolah sumber daya hutan, industri yang mengolah hasil pertambangan, industri yang mengolah sumber daya pertanian secara luas dan lain-lain. Kelompok AI ini mempunyai misi meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan atau pemerataan, memperluas kesempatan kerja, tidak padat modal dan teknologi yang digunakan adalah teknologi menengah dan atau teknologi maju. Adapun menurut Biro Pusat Statistik (BPS), berdasarkan jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan, industri dibedakan menjadi empat, yaitu:
 - a. perusahaan/industri besar jika mempekerjakan 100 orang atau lebih;
 - b. perusahaan/industri sedang jika mempekerjakan 20-99 orang;
 - c. perusahaan/industri kecil jika mempekerjakan 5-19 orang;
 - d. industri kerajinan rumah tangga jika mempekerjakan kurang dari 3 orang (termasuk tenaga kerja yang tidak dibayar).

Dari segi kesempatan kerja yang diciptakan, industri kerajinan rumah tangga adalah yang paling penting. Adapun dari segi nilai tambah yang dihasilkan, perusahaan-perusahaan industri besar atau sedang adalah yang paling menonjol. Keragaman sektor industri di Indonesia telah menghadapi para perencana ekonomi

Indonesia pada suatu dilema. Apabila tujuan yang diutamakan adalah penciptaan lapangan kerja dan penghapusan kemiskinan, sumber-sumber ekonomi yang tersedia harus disalurkan pada usaha-usaha yang membantu sektor kerajinan rumah tangga yang tidak produktif dan tidak banyak diketahui ini. Apabila tujuan yang diutamakan adalah pertumbuhan ekonomi, sumber-sumber tersebut haruslah diarahkan pada usaha-usaha pengembangan perusahaan industri besar.

Dalam operasionalisasi yang paling tampak, ada tiga pemikiran strategi industrialisasi yang berkembang di Indonesia, yang ketiganya pernah diaplikasikan secara tersendiri maupun bersama-sama. *Pertama*, strategi industrialisasi yang mengembangkan industri-industri yang berspektrum luas (*broad-based industry*). Pada kenyataannya, strategi ini lebih menekankan pengembangan industri-industri berbasis impor (*footlose industry*) industri negara lain. Misalnya industri elektronik, tekstil, otomotif dan lain-lain. *Kedua*, strategi industrialisasi yang mengutamakan industri-industri berteknologi canggih berbasis impor (*hi-tech industry*), seperti industri pesawat terbang, industri peralatan dan senjata militer, industri kapal dan lain-lain. *Ketiga*, industri hasil pertanian (agroindustri) berbasis dalam negeri dan merupakan kelanjutan pembangunan pertanian. *Ketiga*, pemikiran tersebut mendapatkan legitimasi yang sama-sama kuat mengingat adanya argumentasi-argumentasi rasionalitasnya.

F. Struktur Ekonomi Indonesia

Istilah struktur dipakai untuk menunjukkan susunan atau komposisi dari sesuatu. Dengan demikian, Struktur ekonomi dipergunakan untuk menunjukkan komposisi atau susunan sektor-sektor ekonomi dalam suatu perekonomian. Sektor yang dominan atau yang diandalkan mempunyai kedudukan paling atas dalam struktur tersebut dan menjadi ciri khas dari suatu perekonomian. Sektor ekonomi yang dominan atau yang diandalkan adalah sektor ekonomi yang menjadi sumber mata pencaharian sebagian terbesar penduduk serta menjadi penyerap tenaga kerja yang terbesar.

Sektor ekonomi yang dominan atau andal dapat juga berarti sektor yang memberikan sumbangan terbesar terhadap produk

nasional dengan laju pertumbuhan yang tinggi, yang menjadi ciri khas dari suatu perekonomian. Ada dua macam struktur ekonomi, yaitu:

1. Struktur agraris, yaitu struktur ekonomi didominasi oleh sektor pertanian. Sektor pertanian menjadi sumber mata pencaharian sebagian terbesar penduduknya. Pada umumnya, negara-negara berkembang (*developing countries*) termasuk Indonesia disebut negara agraris dan negara-negara yang termasuk negaranegara belum berkembang (*under developed countries*) yang pertaniannya masih sangat tradisional dikategorikan negara agraris tradisional.
2. Industri, yaitu struktur ekonomi didominasi oleh sektor industri. Sebagian terbesar produk domestik disumbangkan dan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggal disumbangkan oleh sektor industri. Negara Amerika Serikat, Jerman, Inggris, Prancis, Italia, Jepang dan Kanada yang termasuk negara industri maju negara-negara Eropa dan negara-negara lainnya termasuk Negara

G. Perubahan Sosial Masyarakat Agraris (Desa) ke Industri (Kota)

Perubahan masyarakat tradisional (agraris) ke masyarakat industri (modern) merupakan akibat dari derasnya proses modernisasi dengan berbagai nilai dan teknologi yang ditawarkan (Munandar Soelaiman, 1998: 93). Hal ini karena modernisasi melibatkan perubahan pada hampir segala aspek tingkah laku sosial, termasuk di dalamnya industrialisasi, urbanisasi, diferensiasi, sekularisasi, sentralisasi, dan sebagainya (Suwarsono, 2006: 23). Bahkan, modernisasi dianggap sebagai proses transformasi nilai. Artinya untuk mencapai status modern, struktur dan nilai-nilai tradisional secara total harus diganti dengan seperangkat struktur dan nilai-nilai modern (Suwarsono, 2006: 23).

Akhirnya, struktur masyarakat agraris yang memiliki nilai-nilai sosial seperti gotong royong yang sangat kuat telah berubah. Pada masyarakat industri terjadi pembagian kerja karena kebutuhan-kebutuhan masyarakat industri sangat kompleks dan hanya dapat

diselesaikan dengan pembagian tugas (lihat Soesrodihardjo, 1991: 45).

Dampak perubahan dari daerah agraris menjadi industri, yang signifikan meliputi perubahan mata pencaharian, yaitu terjadi pergeseran orientasi dari sektor pertanian menjadi sektor industri, jasa dan perdagangan. Kenyataan tersebut tidak bisa dielakkan, bahwa industrialisasi pada masyarakat pertanian (agraris) yang ada di wilayah pedesaan merupakan salah satu penyebab perubahan sosial yang memengaruhi sistem dan struktur sosial masyarakatnya. Proses industrialisasi diyakini mampu mengubah pola hubungan kerja tradisional (buruh tani atau petani) menjadi modern rasional (buruh pabrik atau karyawan).

Nilai *gemeinschaft* antartentara kerja dalam kehidupan pertanian tradisional berubah menjadi *gesellschaft*. Hubungan antarapemilik dan pekerja (atasan dan bawahan) yang semula bersifat kekeluargaan (ataupun *patron-clien*) berubah menjadi *utilitarian komersial* (nilai kebermanfaatan atau kegunaan).

Dengan demikian, perubahan sosial yang terjadi di masyarakat pasca-industrialisasi merupakan sebuah keniscayaan. Akan tetapi, tidak semua dampak perubahan sosial itu bernada negatif. Ada pula dampak positifnya, terutama pada perkembangan tingkat pertumbuhan pendapatan masyarakat pedesaan yang terkait dengan perubahan pola mata pencaharian (kesempatan kerja dan kesempatan berusaha).

Dampak negatifnya adalah adanya pencemaran lingkungan (terutama air limbah yang mengalir lahan pertanian, sehingga hasil pertanian menjadi kurang baik), meningkatnya kecemburuan sosial (masyarakat desa yang semula hidup apa adanya, kemudian berubah memiliki penghasilan yang akhirnya menimbulkan persaingan), munculnya kesenjangan masyarakat desa-kota (khususnya persaingan meraih kesempatan kerja dan pendapatan karena perbedaan produktivitas pertanian dan nonpertanian akibat makin terbatasnya lahan usaha tani, tingkat pendidikan dan ketrampilan).

Pengaruh masuknya industri ke kawasan agraris (desa), telah menjadikan masyarakat tradisional, desa dan agraris secara alami ikut berubah menjadi masyarakat modern, kota, kelurahan,

dan industri. Salah satunya adalah perubahan status desa menjadi kelurahan. Bahkan salah satu syarat dari perubahan status desa menjadi kelurahan, adalah adanya kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa industri.

Di samping perubahan seperti halnya di atas, perubahan juga terjadi pada pola perilaku ekonomi, pola pikir serta gaya hidup masyarakat. Ini semua menggambarkan karakteristik dari masyarakat modern atau masyarakat kota. Misalnya perubahan dari perilaku ekonomi masyarakat, salah satunya adalah pola hidup kesehariannya lebih konsumtif, hal ini diakibatkan dari pekerjaan yang menghasilkan gaji tetap dan cukup dibanding sebelumnya saat pekerjaannya sebagai petani.

Bahkan, berubahnya tingkat pendapatan masyarakat juga berpengaruh pada pandangan masyarakat tentang menginventasikan pendapatan yang diperolehnya. Jika dahulu masyarakat lebih senang menginventasikan pendapatannya untuk membeli sebidang tanah atau binatang ternak (sapi, kerbau, kambing, ayam atau itik) sebagai tabungan masa depannya, sekarang mereka lebih senang menginventasikan pendapatannya dalam tabungan dan bentuk kendaraan (seperti sepeda motor, mobil atau lainnya), karena sepeda motor dianggap lebih dapat meningkatkan prestise seseorang dalam masyarakat dibandingkan dengan kepemilikan hewan ternak atau menabung.

Lihat saja pada masyarakat kawasan industri menunjukkan bahwa setelah masuknya kawasan industri kehidupan masyarakat meningkat tajam terutama mengenai status mereka seperti penampilan, penghasilan, perilaku hidup dan lainnya, dibanding dengan sebelumnya. Perilaku ekonomi masyarakat lebih konsumtif, seperti seringnya belanja atau shopping setelah gajian, menonton, jalan-jalan atau lainnya. Hal ini dilakukan karena mereka telah memiliki pekerjaan serta penghasilan, sehingga pola hidupnya pun akhirnya berubah dibanding sebelum adanya industri yang masih berpola kehidupan pertanian, lebih sederhana.

Begitu pun dengan pola pikir masyarakat, mereka mulai mengenal ilmu pengetahuan dan teknologi dari pergaulan atau interaksi dengan dunia luar (kawasan pabrik dan lainnya). Orang

mulai memperhitungkan pendidikan, yang sebelumnya tidak dipikirkan secara serius. Ini artinya pola pikir masyarakat lebih maju bahwa untuk memasuki dunia pekerjaan diperhitungkan status pendidikan, beda halnya saat menjadi petani, pendidikan tidak menjadi ukuran pekerjaan.

Semakin majunya tingkat pendidikan, semakin terspesialisasinya bidang pekerjaan dan karir, artinya adanya kebutuhan untuk keahlian khusus membuat masyarakat mengikuti kursus maupun pelatihan. Ini pula yang memicu kebutuhan akan pendidikan dan sekolah bagi masyarakat. Hingga masyarakat yang tadinya cukup berpendidikan SD, lambat laun meningkat menjadi SMA dan Perguruan Tinggi. Sebab pihak pabrik pun tidak menerima para pekerja yang berpendidikan SD. Dengan demikian antarpihak pabrik dan masyarakat berkorelasi dalam memajukan pendidikan masyarakat secara tidak langsung.

Begitu pun dalam hal pakaian yang digunakannya. Pakaian bermerek, terkenal, necis, gaya dan modis, sudah menjadi bagian gaya hidup mereka. Juga dalam hal penggunaan alat teknologi seperti HP, Laptop, permainan Game, PS atau sejenisnya. Perilaku-perilaku demikian menunjukkan masyarakat semakin modern, serta orang semakin hodenisme dalam hidupnya.

Pertemanan (persahabatan), pergaulan serta komunikasi sudah banyak yang berubah. Gaya hidup masyarakat hanya berteman dengan orang-orang pabrik dan sesama pekerja atau setingkat. Kemudian pergaulan mereka tidak dibatasi waktu dan tempat, di mana saja dan kapan saja oleh siapa saja dengan bebas. Komunikasi yang dilakukannya tidak lagi menggunakan bahasa kampung (daerah), tetapi memakai bahasa atau istilah kota atau juga bahasa gaul yang sedang trend saat ini, melalui sms dan facebook.

BAB 8

KOTA DAN KEMISKINAN

Martin Luther King (1960) mengingatkan, "you are as strong as the weakest of the people."

"Kita tidak akan menjadi bangsa yang besar kalau mayoritas masyarakatnya masih miskin dan lemah. Maka untuk menjadi bangsa yang besar mayoritas masyarakatnya tidak boleh hidup dalam kemiskinan dan lemah"

A. Pengantar

Masalah kemiskinan hingga saat ini masih menjadi *issu global*. Artinya, kemiskinan tidak saja menjadi masalah pokok di negara dunia ketiga, tetapi masih menjadi persoalan di negara industri maju. Hampir di semua negara berkembang, hanya sebagian penduduknya yang dapat menikmati hasil pembangunan, sisanya, mayoritas penduduk hidup miskin.

Kemiskinan merupakan suatu kenyataan sosial yang tidak dapat dielakkan oleh masyarakat. Kemiskinan selain dirasakan langsung oleh orang miskin itu sendiri, juga berakibat buruk bagi kehidupan umat manusia. Hal ini karena mata rantai kemiskinan adalah timbulnya masalah lain seperti pengangguran, kelaparan, kebodohan, dan lainnya. Oleh karena itu, untuk mengurangi masalah itu, tidak sedikit masyarakat yang menyelesaikannya dengan cara

yang bertolak dari norma yang berlaku, yaitu dengan cara tindak kriminalitas.

Selain masyarakat desa, kemiskinan juga melanda masyarakat kota. Kemiskinan pada masyarakat perkotaan lebih mengarah pada mentalitas individualistik, persaingan yang tidak terpandu, yang besar kecenderungannya akan menambah dalam jurang pemisah antara kelompok kaya dan kelompok miskin. Kemudian, muncul konflik yang terjadi akibat seleksi alam (*survival of the fittes*), yaitu yang kuat akan tetap bertahan hidup, dan yang lemah akan tersisihkan. Ironisnya korban akibat dari persaingan tersebut adalah masyarakat lokal, sebab pemilik modal dikuasai oleh pihak asing yang mencoba merauk keuntungan dari tenaga kerja lokal tersebut, seperti yang terjadi pada masa kolonialisme sebagai bukti historis.

Kemiskinan merupakan suatu fenomena persoalan struktural dan multidimensional, yang mencakup politik, sosial, ekonomi, aset, dan lain-lain. Dalam kehidupan sehari-hari, dimensi-dimensi kemiskinan muncul dalam berbagai bentuk berikut.

1. Dimensi politik yang sering muncul dalam bentuk tidak adanya wadah organisasi yang mampu memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat miskin, sehingga mereka benar-benar tersingkir dari proses pengambilan keputusan penting yang menyangkut diri mereka. Mereka juga tidak memiliki akses yang memadai ke berbagai sumber daya kunci yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan hidup mereka secara layak, termasuk akses informasi.
2. Dimensi sosial dalam bentuk tidak terintegrasikannya warga miskin ke dalam institusi sosial yang ada, serta terinternalisasikannya budaya kemiskinan yang merusak kualitas manusia serta etos kerja mereka.
3. Dimensi lingkungan yang sering muncul dalam bentuk sikap, perilaku, dan cara pandang yang tidak berorientasi pada pembangunan berkelanjutan sehingga cenderung memutuskan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang kurang menjaga kelestarian dan perlindungan lingkungan serta pemukiman.

4. Dimensi ekonomi yang muncul dalam bentuk rendahnya penghasilan. Sehingga mereka tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sampai batas yang layak.
5. Dimensi aset ini ditandai dengan rendahnya penghasilan masyarakat miskin ke berbagai hal yang mampu menjadi modal hidup mereka, termasuk aset kualitas sumber daya manusia (*human capital*). Peralatan kerja, modal dana, perumahan dan pemukiman, dan sebagainya

Dari dimensi-dimensi di atas, kemiskinan dapat digolongkan ke dalam dua kategori, yaitu:

1. *kemiskinan alamiah*, yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan sumber daya manusia.
2. *kemiskinan struktural atau buatan*, yaitu kemiskinan yang secara langsung atau tidak langsung disebabkan oleh tatanan kelembagaan yang memihak pada kepentingan pribadi atau golongan tertentu yang menyudutkan pihak lain.

Orientasi berbagai program penanggulangan kemiskinan hanya menitik beratkan pada salah satu dimensi dari gejala kemiskinan ini, pada dasarnya mencerminkan pendekatan program yang *parsial*, *sektoral*, dan tidak menyentuh akar penyebab kemiskinan itu sendiri. Akibatnya, program-program tersebut tidak mampu menumbuhkan kemandirian masyarakat serta mewujudkan aspek keberlanjutan dari program-program penanggulangan kemiskinan tersebut.

B. Problem: Potret Kemiskinan di Indonesia

Sangat ironis. Kota selalu diidentikkan dengan kemajuan dan kemakmuran, tetapi sisi lain kemiskinan dan kemakmuran bercampur menjadi satu, berpadu dan tersaji sebagai potret kehidupan di berbagai sudut kota. Di jalan-jalan kota, kita bisa menyaksikan mobil-mobil mewah berseliweran, dan pada saat yang sama, para pengemis menengadahkan tangan meminta belas kasihan.

Kemiskinan telah melumpuhkan sendi-sendi kehidupan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas; menghadapi kesulitan membiayai kesehatan; kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi; kurangnya akses ke pelayanan publik; kurangnya lapangan pekerjaan; kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga; menguatnya arus urbanisasi ke kota. Kemiskinan juga menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas.

Hampir 5 juta balita di Indonesia menderita kekurangan gizi dan 1,8 juta yang kurang gizi tersebut bersifat *irreversible*. Salah satu gejala dari kekurangan gizi yang *irreversible* itu adalah perkembangan otak balita yang lambat. Akibatnya, banyak anak yang *imbisil* dan *debil* (bodoh) di negeri ini. Sungguh sangat miris mendengar kenyataan tersebut mengingat negara kita Indonesia adalah negara kaya dengan hasil yang alamnya melimpah. Indonesia adalah negara agraris, tapi lebih dari 37% anak Indonesia usia 0-5 tahun (balita) kekurangan gizi yang ditandai dengan bentuk fisik *stunted* atau tinggi badan tidak sesuai dengan umur. Selain itu, di beberapa provinsi masih ada kasus gizi buruk pada balita di atas prevalensi nasional (5,4%). Di bawah ini data tentang jumlah penduduk miskin di Indonesia, berdasarkan data BPS bulan September 2014:

Tabel 5
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin
Menurut Provinsi di Indonesia

No.	Nama Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin		Persentase Penduduk Miskin	
		Kota	Desa	Kota	Desa
1	Aceh	158.04	679.38	11.36	19.19
2	Sumatera Utara	667.47	693.13	9.81	9.89
3	Sumatera Barat	108.53	246.21	5.41	7.84
4	Riau	159.53	338.75	6.53	8.93
5	Kepulauan Riau	91.27	32.90	5.61	10.54

No.	Nama Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin		Persentase Penduduk Miskin	
		Kota	Desa	Kota	Desa
6	Jambi	109.07	172.68	10.67	7.39
7	Sumatera Selatan	370.86	714.94	12.96	13.99
8	Bangka Belitung	20.27	46.96	3.04	6.84
9	Bengkulu	99.59	216.91	17.19	17.04
10	Lampung	224.21	919.73	10.68	15.46
11	DKI Jakarta	412.79	0.00	4.09	0.00
12	Jawa Barat	2554.06	1684.90	8.32	10.88
13	Banten	381.18	268.01	4.74	7.18
14	Jawa Tengah	1771.53	2790.29	11.50	15.35
15	DI Yogyakarta	324.43	208.15	13.36	16.88
16	Jawa Timur	1531.89	3216.53	8.30	15.92
17	Bali	109.20	86.76	4.35	5.39
18	Nusa Tenggara Barat	385.31	431.31	19.17	15.52
19	Nusa Tenggara Timur	105.70	886.18	10.68	21.78
20	Kalimantan Barat	78.53	303.38	5.47	9.20
21	Kalimantan Tengah	39.45	109.37	4.75	6.74
22	Kalimantan Selatan	61.21	128.28	3.68	5.64
23	Kalimantan Timur	98.48	154.20	3.98	10.06
24	Sulawesi Utara	60.08	137.48	5.57	10.47
25	Gorontalo	23.88	171.22	6.24	23.21
26	Sulawesi Tengah	71.65	315.41	10.35	14.66
27	Sulawesi Selatan	154.40	651.95	4.93	12.25
28	Sulawesi Barat	29.87	124.82	9.99	12.67
29	Sulawesi Tenggara	45.79	268.30	6.62	15.17
30	Maluku	47.58	259.44	7.35	25.49
31	Maluku Utara	11.17	73.62	3.58	8.85

No.	Nama Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin		Persentase Penduduk Miskin	
		Kota	Desa	Kota	Desa
32	Papua	35.61	828.50	4.46	35.87
33	Papua Barat	14.06	211.40	5.52	35.01

Sumber: BPS, September 2014

C. Pengertian Kemiskinan

Bank Dunia (1990) dan Chambers (1987) (dalam Mikkelsen, 2003: 193) memandang kemiskinan sebagai suatu kemelaratan dan ketidakmampuan masyarakat yang diukur dalam suatu standar hidup tertentu yang mengacu pada konsep miskin relatif yang melakukan analisis perbandingan di negara-negara kaya maupun miskin. Konsep absolut dari kemiskinan adanya wabah kelaparan, ketidakmampuan untuk membesarkan atau mendidik anak dan lain-lain.

Usman (2003: 33) mengatakan bahwa kemiskinan adalah kondisi kehilangan (*deprivation*) sumber-sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan serta hidup serba kekurangan. Menurut Sumodiningrat (1999: 45), masalah kemiskinan pada dasarnya bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi, tetapi bersifat multidimensional yang dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan nonekonomi (sosial, budaya, dan politik). Karena sifat multidimensionalnya tersebut, kemiskinan tidak hanya berurusan dengan kesejahteraan materi (*material well-being*), tetapi berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*).

Dari pandangan ini, diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa kemiskinan pada hakikatnya merupakan kebutuhan manusia yang tidak terbatas hanya pada persoalan ekonomi. Karena itu, program pemberdayaan masyarakat miskin sebaiknya tidak terfokus pada dimensi pendekatan ekonomi saja, tetapi juga memerhatikan dimensi pendekatan lain, yaitu pendekatan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan sumber daya sosial.

Pendapat lainnya, dikemukakan Supriatna (1997: 90), kemiskinan merupakan kondisi yang serba terbatas dan terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Penduduk dikatakan miskin apabila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan.

Adapun menurut Kartasasmita (1996: 240-241) definisi miskin berangkat dari penyebabnya, yaitu kondisi kemiskinan dapat disebabkan empat hal berikut.

1. Rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki. Dalam bersaing untuk mendapatkan lapangan kerja yang ada, taraf pendidikan sangat menentukan. Taraf pendidikan yang rendah membatasi kemampuan untuk mencari dan memanfaatkan peluang.
2. Rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan prakarsa.
3. Terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan dan kesehatan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan itu.
4. Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Keempat penyebab tersebut menunjukkan adanya lingkaran kemiskinan. Rumah tangga yang miskin pada umumnya berpendidikan rendah dan terpusat di daerah pedesaan. Karena pendidikan rendah, produktivitasnya pun rendah sehingga imbalan yang diterima tidak cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan,

perumahan, dan pendidikan, yang diperlukan untuk dapat hidup dan bekerja.

Kemiskinan dalam berbagai tampilan wajahnya, telah memberikan dampak kepada perseorangan, keluarga, dan lembaga. Akan tetapi, tidak bisa dimungkiri bahwa yang paling esensial adalah kemiskinan selalu bermula dari kondisi perseorangan, apakah dia sebagai perseorangan, sebagai anggota lembaga keluarga, atau sebagai anggota dari sebuah lembaga tertentu.

Tiga pendekatan ilmiah yang cukup populer dalam memahami kemiskinan adalah sebagai berikut (Oman Sukmana, 2005: 149).

1. Pendekatan Kultural

Tokoh utama yang menggunakan pendekatan kultural adalah Oscar Lewis dengan konsep *cultural poverty*. Lewis berpendapat bahwa kemiskinan adalah suatu budaya yang terjadi karena penderitaan ekonomi yang berlangsung lama.

Berdasarkan penelitian pada beberapa kelompok etnis, Lewis menemukan bahwa kemiskinan adalah salah satu subkultur masyarakat yang mempunyai kesamaan ciri antaretnis satu dengan etnis yang lain. Akar timbulnya budaya miskin tersebut menurut Lewis adalah budaya kemiskinan yang dipakai oleh orang miskin untuk beradaptasi dan bereaksi terhadap posisi mereka yang marginal dalam masyarakat yang memiliki kelas-kelas dan bersifat individualistik dan kapitalistik. Budaya kemiskinan adalah desain kehidupan bagi orang miskin yang berisikan pemecahan bagi problema hidup mereka, yang diturunkan dari satu generasi ke generasi selanjutnya (Parsudi Suparlan, 2000: 5).

Untuk menghilangkan budaya kemiskinan tersebut, Lewis menyarankan agar orang-orang miskin bersatu dalam suatu organisasi. Sebagaimana Lewis, Oman Sukmana (2005: 151) mengatakan setiap gerakan, baik gerakan bersifat religius, pasifis, ataupun revolusioner yang mengorganisirkan dan memberikan harapan bagi orang miskin dan secara efektif mempromosikan solidaritas dan perasaan identitas yang sama dengan kelompok masyarakat yang lebih luas dapat menghancurkan sifat-sifat utama yang merupakan ciri orang-orang dari budaya kemiskinan. Oleh karena itu, untuk

menanggulangi budaya miskin tersebut diperlukan lembaga yang memihak masyarakat miskin tersebut.

2. *Pendekatan Situasional*

Charles A. Valentine menggunakan asumsi yang berbeda dari asumsi Lewis. Ia mengatakan bahwa mengubah keadaan orang-orang miskin ke arah yang lebih baik harus dilakukan secara *stimultan* dalam tiga hal, yaitu penambahan *resources* (kesempatan kerja, pendidikan, dan lain-lain), perubahan struktur sosial masyarakat, perubahan di dalam subkultur masyarakat miskin tersebut. Sumber perubahan yang paling mungkin dilakukan menurut pendapat Valentine adalah gerakan-gerakan sosial untuk menghidupkan kembali keyakinan atau rasa percaya diri para kelompok miskin. Gerakan ini harus berasal dari dalam kelompok tersebut sehingga hambatan-hambatan kultural yang merupakan ciri masyarakat miskin akan terkikis (Oman Sukmana, 2005: 152).

3. *Pendekatan Interaksional*

Menurut Herbert J. Gans, perilaku dan ciri-ciri yang ditampilkan para kaum miskin merupakan hasil interaksi antarafaktor kebudayaan yang sudah tertanam di dalam diri orang miskin dan faktor situasi yang menekan. Gans berpendapat bahwa orang miskin bersifat heterogen. Ia menolak anggapan bahwa kebudayaan itu bersifat holistik yang elemennya hanya dapat berubah bilamana semua sistem budaya tersebut berubah. Menurutnya, pemecahan terakhir masalah kemiskinan terletak pada usaha untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat orang miskin untuk menggunakan kesempatan yang tersedia, dan usaha untuk memberikan keyakinan mereka untuk menggunakan kesempatan yang tersedia walaupun kesempatan yang tersedia tersebut mungkin bertentangan dengan nilai-nilai kebudayaan dalam sistem ekonomi, struktur kekuasaan, dan norma-norma serta aspirasi kelompok orang kaya yang ikut memungkinkan timbulnya kelompok orang miskin (Parsudi Suparlan, 2000: 46).

Dari ketiga pendekatan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kendati kemiskinan melekat kepada individu atau perseorangan,

bukan berarti semata-mata merupakan tanggung jawab individu, melainkan harus menjadi pekerjaan seluruh komponen negara (bangsa), atau *stakeholders* (seluruh elemen masyarakat mulai dari lembaga birokrat/aparat pemerintahan, lembaga swasta, dan sampai kepada seluruh lapisan masyarakat). Kemiskinan termasuk pada permasalahan sosial, tetapi hal-hal yang menyebabkannya dan cara mengatasinya bergantung pada ideologi yang dipergunakan.

D. Indikator Kemiskinan

Konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekadar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Bappenas (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar tersebut, antara lain terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik.

Untuk mewujudkan hak-hak dasar seseorang atau sekelompok orang miskin Bappenas menggunakan beberapa pendekatan utama, antara lain pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), dan pendekatan *objective and subjective*. Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih, dan sanitasi.

Menurut pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset, dan alat-alat produktif, seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung memengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan

ini menentukan secara rigid standar pendapatan seseorang dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya.

Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar, seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.

Pendekatan objektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan.

Pendekatan subjektif menilai kemiskinan berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri. Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Oleh karena itu, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan.

Menurut Bank Dunia (2003), penyebab dasar kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana, dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antarasektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Indikator utama kemiskinan menurut Bank Dunia adalah kepemilikan tanah dan modal yang terbatas, terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pembangunan yang bias kota, perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat, perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi, rendahnya produktivitas,

budaya hidup yang buruk, tata pemerintahan yang buruk, dan pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan. Indikator-indikator tersebut dipertegas dengan rumusan yang konkret yang dibuat oleh Bappenas, yaitu terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Sekitar 20% penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengonsumsi 1.571 kkal per hari. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60% penduduk berpenghasilan terendah.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa indikator utama kemiskinan adalah; (1) kurangnya pangan, sandang, dan perumahan yang tidak layak; (2) terbatasnya kepemilikan tanah dan alat-alat produktif; (3) kurangnya kemampuan membaca dan menulis; (4) kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup; (5) kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi; (6) ketidakberdayaan atau daya tawar yang rendah; (7) akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas; (8) terbatasnya kecukupan dan mutu pangan; (9) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan; (10) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan; (11) terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; (12) lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah; (13) terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi; (14) terbatasnya akses terhadap air bersih; (15) lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah; (16) memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam; (17) lemahnya jaminan rasa aman; (18) lemahnya partisipasi; (19) besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga; (20) tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat.

E. Model Penghitungan Kemiskinan

1. Model Tingkat Konsumsi

Pada awal tahun 1970-an, Sajogyo (1982) membuat model penghitungan kemiskinan dengan menggunakan tingkat konsumsi

ekuivalen beras per kapita sebagai indikator kemiskinan. Ia membedakan tingkat ekuivalen konsumsi beras di daerah pedesaan dan perkotaan. Untuk daerah pedesaan, apabila seseorang hanya mengonsumsi ekuivalen beras kurang dari 240 kg per orang per tahun, yang bersangkutan digolongkan sangat miskin, sedangkan untuk daerah perkotaan ditentukan sebesar ekuivalen 360 kg beras per orang per tahun. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4
Ekuivalen Konsumsi Beras

Kriteria	Desa (kg/per orang/tahun)	Kota (kg/per orang/tahun)
Melarat	180	270
Sangat Miskin	240	360
Miskin	320	480

2. *Model Kesejahteraan Keluarga*

Berbeda dengan BPS, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) lebih melihat dari sisi kesejahteraan dibandingkan dari sisi kemiskinan. Unit surveinya pun berbeda. BPS menggunakan rumah tangga sedangkan BKKBN menggunakan keluarga. Hal ini sejalan dengan visi dari program Keluarga Berencana (KB), yaitu *"Keluarga yang Berkualitas"*. Untuk menghitung tingkat kesejahteraan, BKKBN melakukan program yang disebut sebagai Pendataan Keluarga. Pendataan Keluarga dilakukan oleh BKKBN setiap tahun sejak tahun 1994.

Pendataan keluarga dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data dasar kependudukan dan keluarga dalam rangka program pembangunan dan pengentasan kemiskinan. Data kemiskinan dilakukan melalui penahapan keluarga sejahtera yang dibagi menjadi lima tahap, yaitu:

- a. Keluarga Pra Sejahtera (sangat miskin);
- b. Keluarga Sejahtera I (miskin);

- c. Keluarga Sejahtera II;
- d. Keluarga Sejahtera III;
- e. Keluarga Sejahtera III plus.

Tahapan Pra Sejahtera adalah keluarga yang belum dapat memenuhi salah satu indikator tahapan Keluarga Sejahtera I.

Tahapan Keluarga Sejahtera I adalah keluarga yang baru dapat memenuhi indikator berikut:

- a. anggota keluarga makan dua kali sehari atau lebih;
- b. anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian;
- c. rumah yang ditempati mempunyai atap, lantai, dinding yang baik;
- d. bila ada anggota keluarga sakit dibawa ke sarana kesehatan;
- e. bila pasangan usia subur ingin ber-KB, mereka pergi ke sarana pelayanan kontrasepsi;
- f. semua anak umur 7-15 tahun dalam keluarga bersekolah.

Tahapan Keluarga Sejahtera II adalah keluarga yang sudah dapat memenuhi indikator Tahapan Keluarga Sejahtera I (indikator 1-6) ditambah indikator berikut ini:

- a. anggota keluarga melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing;
- b. paling kurang sekali seminggu seluruh anggota keluarga makan daging/ikan/telur;
- c. seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu pasang pakaian baru dalam setahun;
- d. luas lantai rumah paling kurang 8 m² untuk setiap penghuni rumah;
- e. tiga bulan terakhir keluarga dalam keadaan sehat, sehingga dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing;

- f. ada seorang atau lebih anggota keluarga yang bekerja untuk memperoleh penghasilan;
- g. seluruh anggota keluarga umur 10-60 tahun bisa baca tulisan latin;
- h. pasangan usia subur dengan anak dua atau lebih menggunakan alat/obat kontrasepsi.

Tahapan Keluarga Sejahtera III adalah keluarga yang sudah memenuhi indikator Tahapan keluarga Sejahtera I dan Indikator Keluarga Sejahtera II (Indikator 1-8) dan ditambah indikator berikut:

- a. keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama;
- b. sebagian penghasilan keluarga ditabung dalam bentuk uang atau barang; (17) Kebiasaan keluarga makan bersama paling kurang seminggu sekali dimanfaatkan untuk berkomunikasi;
- c. ikut dalam kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal;
- d. memperoleh informasi dari surat kabar/majalah/radio/tv.

Tahapan Keluarga Sejahtera III Plus adalah keluarga yang memenuhi indikator Tahapan keluarga Sejahtera I, Indikator Keluarga Sejahtera II dan Indikator Keluarga Sejahtera III (Indikator 1-4) dan ditambah indikator berikut ini:

- a. secara teratur dengan suka rela memberikan sumbangan materiil untuk kegiatan sosial;
- b. ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus perkumpulan sosial/yayasan/institusi masyarakat.

E. Penyebab Kemiskinan

Menurut pandangan penganut fungsionalisme, kemiskinan timbul sebagai akibat dari tidak berfungsinya (*disfungsional*) salah satu elemen sistem sosial (*subsistem*) yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, menurut Merton, konsep disfungsi ini sangat berguna dalam mengembangkan pendekatan fungsional terhadap masalah sosial.

Penganut aliran konflik yang lebih melihat kemiskinan melalui kajian superioritas dan inferioritas masyarakat yang dikenalkan oleh Marx sebagai golongan borjuis dan proletar. Akar dari ajaran Marx berpangkal pada penganut aliran evolusionis yang menggunakan logika Maltus-Darwin-Spencer yang menuding kaum miskin sebagai penyebab kemiskinannya sendiri (Jusman Iskandar, 2002: 211). Penganut aliran ini cenderung meremehkan kapasitas manusia sehingga terjadi ketimpangan dan kesenjangan sosial.

Pendapat lain mengatakan bahwa penyebab kemiskinan dilihat dari bentuk kemiskinannya. Kemiskinan terdiri atas kemiskinan natural, kemiskinan kultural, dan kemiskinan struktural (Sumodiningrat, 1998).

Kemiskinan kultural merupakan kondisi kemiskinan yang terjadi karena dari awalnya memang miskin. Kelompok masyarakat tersebut menjadi miskin karena tidak memiliki sumber daya yang memadai, baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya pembangunan. Kalaupun mereka ikut serta dalam pembangunan, mereka hanya mendapat imbalan pendapatan yang rendah.

Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor alamiah seperti karena cacat, sakit, usia lanjut, atau bencana alam. Kondisi kemiskinan seperti ini menurut Kartasasmita (1996) disebut sebagai "*Persisten Poverty*", yaitu kemiskinan yang telah kronis atau turun-temurun. Daerah seperti ini pada umumnya merupakan daerah yang kritis sumber daya alamnya atau daerah yang terisolir. Kemiskinan kultural merupakan kondisi kemiskinan yang terjadi karena kultur, budaya atau adat istiadat yang dianut oleh suatu kelompok masyarakat. Kemiskinan kultural mengacu pada sikap hidup seseorang atau kelompok masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya yang menjadikan mereka merasa hidup berkecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok masyarakat seperti ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak mau berusaha untuk memperbaiki dan mengubah tingkat kehidupannya. Akibatnya, tingkat pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang dipakai secara umum. Penyebab kemiskinan ini karena faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros dan lain-lainnya. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor faktor buatan manusia

seperti kebijakan ekonomi yang tidak adil, distribusi aset produksi yang tidak merata, korupsi dan kolusi serta tatanan ekonomi dunia yang cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu.

Kemiskinan struktural disebabkan upaya menanggulangi kemiskinan natural, yaitu dengan merencanakan bermacam-macam program dan kebijakan, tetapi karena pelaksanaannya tidak seimbang, pemilikan sumber daya tidak merata. Kesempatan yang tidak sama menyebabkan keikutsertaan masyarakat menjadi tidak merata pula, sehingga menimbulkan struktur masyarakat yang timpang. Faktor yang menjadi penyebab kemiskinan masyarakat menurut Sutiyastie Remi dan P. Tjiptoherijanto (2002) adalah pendapatan yang rendah. Jumlah tanggungan keluarga, pekerjaan lain, dan tingkat pendidikan merupakan karakteristik dari keluarga miskin yang berhubungan dengan kemiskinan masyarakat.

Sementara Hugo dalam disertasi Wardi Bachtiar (1995: 141), mengatakan, bahwa bertambahnya penduduk desa menimbulkan kemiskinan dan mendorong terjadinya migrasi. Migrasi itu menyebabkan kepadatan penduduk yang tidak merata dan tidak teratur, akibatnya terjadilah kemiskinan di perkotaan.

Kemiskinan di perkotaan kebanyakan adalah para pendatang dari desa yang migrasi ke kota tanpa memiliki keterampilan dan pendidikan serta modal usaha. Mereka hanya menjadi pegawai pabrik dengan upah yang sangat rendah sehingga menyebabkan ketimpangan dan kesenjangan sosial.

Kesenjangan sosial ekonomi mengandung arti adanya perbedaan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran dalam suatu masyarakat. Adanya kesenjangan sosial-ekonomi sangat berhubungan dengan sistem pelapisan sosial yang membedakan masyarakat ke dalam kelas-kelas, yaitu kelas sosial-ekonomi yang tinggi dan kelas sosial-ekonomi yang rendah.

Adanya kesenjangan sosial-ekonomi menunjukkan perbedaan tingkat kesejahteraan dalam masyarakat, yaitu pada satu pihak, masyarakat memiliki tingkat kesejahteraan yang memadai dan pada pihak lain, masyarakat memiliki tingkat kesejahteraan yang tidak memadai. Akan tetapi, tidak bisa dimungkiri bahwa pada saat bersamaan, kemiskinan terutama kemiskinan relatif – terus bertahan,

bahkan cenderung meningkat. Hal ini bisa kita lihat dari semakin meluasnya jurang ketimpangan antarkelas. Sebagai contoh adalah meningkatnya produktivitas pertanian sebagai akibat dari revolusi hijau, yang dalam kenyataannya tidak diikuti dengan penurunan jumlah kemiskinan di banyak negara berkembang, bahkan ada indikasi bahwa revolusi hijau malah menyudutkan para petani kecil, dan menguntungkan petani kaya.

Sejumlah fakta tersebut dapat kita simpulkan bahwa masalah kemiskinan tidak sekadar kekurangan makan atau masalah kesejahteraan semata, tetapi bisa saja hadir ditengah-tengah masyarakat yang sudah secara teratur dapat memenuhi kebutuhannya sehari-hari (M. Sitorus, 1994: 200). Jadi, tidak bisa dimungkiri bahwa kemiskinan lahir ketika seseorang membandingkan anggota kelompok lain yang hidup disekelilingnya. Dengan demikian, kaum miskin tidak hanya terbatas pada orang-orang yang secara real miskin, tetapi juga termasuk mereka yang oleh orang lain dikategorikan miskin.

M. Sitorus (1994: 186) menjelaskan faktor penyebabnya kemiskinan, terdiri atas dua bentuk kemiskinan.

1. Kemiskinan Alamiah

Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang muncul sebagai akibat kebutuhan sumber daya alamiah yang langka, seperti tanah pertanian yang tidak subur atau perkembangan teknologi yang sangat rendah.

2. Kemiskinan Buatan

Kemiskinan buatan adalah kemiskinan yang timbul sebagai akibat perbuatan manusia itu sendiri. Dengan kata lain, kemiskinan buatan merupakan kemiskinan yang sengaja dibuat oleh manusia. Seperti kemiskinan akibat pengaruh warisan kolonialisme.

Menurut Oscar Lewis, kemiskinan bukanlah semata-mata berupa kekurangan dalam ukuran materi saja, tetapi juga melibatkan kekurangan dalam ukuran kebudayaan dan kejiwaan (psikologis).

Pada beberapa kasus, kemiskinan diperkuat oleh sikap *nrimo* (pasrah pada nasib) dan tidak memedulikan (*neglect*). Sikap *nrimo* memandang kemiskinan sebagai nasib atau kehendak yang sudah digariskan, sedangkan sikap tidak memedulikan (*neglect*) merupakan sikap masa bodoh terhadap kemiskinan yang diderita orang lain (I.L Pasaribu dan B. Simandjuntak, 1986: 229).

Kemiskinan buatan sering juga disebut dengan kemiskinan struktural, karena struktur sosialnya yang menyebabkan kemiskinan tersebut terjadi. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita seseorang atau kelompok masyarakat karena struktur sosial yang sengaja diciptakan sehingga seseorang atau kelompok tidak mendapatkan kesempatan untuk memperoleh kebutuhan hidup yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

Penyebab kemiskinan struktural ini antara lain kemajuan industri yang mengakibatkan seseorang kehilangan pekerjaan, peminjaman modal yang menuntut bunga yang tinggi, upah kerja yang rendah, penguasaan tanah, dan penggusuran rumah penduduk. Kemiskinan struktural terjadi karena lembaga-lembaga yang diciptakan, khususnya lembaga yang berhubungan dengan bidang ekonomi, membuat anggota masyarakat tidak menguasai sarana-sarana ekonomi dan fasilitas lainnya secara merata. Pada satu pihak, beberapa anggota masyarakat menguasai sarana fasilitas ekonomi secara memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sementara pada pihak lain, beberapa anggota masyarakat sama sekali tidak menguasai sarana dan fasilitas ekonomi secara memadai.

Kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural juga timbul sebagai dampak dari adanya modernisasi dan pembangunan. Modernisasi dan pembangunan secara umum memang mendorong tingkat pendapatan rata-rata (per kapita) meningkat, tingkat kesehatan membaik, tingkat rata-rata pendidikan meningkat, dan sebagainya, tetapi hasil modernisasi dan pembangunan itu tidak merata dinikmati oleh semua warga. Faktor penyebab ketidakmerataan ini adalah struktur sosial yang mengalami disfungsi yang berlaku dalam masyarakat.

Hal-hal yang menyebabkan timbulnya ketimpangan sosio-ekonomi akibat kemajuan modernisasi atau pembangunan adalah sebagai berikut.

1. Pada masyarakat pedesaan, terjadi akibat perubahan struktur ekonomi pada masyarakat pertanian. Kemiskinan yang dialami oleh masyarakat desa terjadi karena kesempatan untuk mendapatkan sumber penghidupannya terhambat oleh struktur sosial di bidang ekonomi yang diciptakan oleh kemajuan modernisasi atau pembangunan. Pada kenyataannya, struktur sosial yang dikembangkan ternyata belum didukung oleh keadaan atau kondisi sosial masyarakat sehingga pengaruh positif kemajuan itu tidak merata dinikmati masyarakat.
2. Pada masyarakat perkotaan, terjadi akibat perubahan struktur sosial-ekonomi pada masyarakat industri. Industrialisasi selain dapat menyebabkan kesejahteraan seseorang meningkat, dapat pula menyebabkan tingkat kehidupan seseorang makin menurun. Penyebabnya adalah struktur sosial ekonomi yang diciptakan belum didukung oleh kondisi sosial masyarakat, dan bahwa masuknya jumlah penduduk pendatang berbondong-bondong ke kota tidak dibarengi dengan kesanggupan industri untuk menampung tenaga kerja, dan perumahan yang memadai akibat mahalnnya tanah di perkotaan. Sehingga tidak sedikit dari mereka yang hanya menjadi gembel, pengemis, dan menghuni rumah-rumah yang tidak layak huni.

F. Ciri-ciri Kemiskinan

M. Sitorus (1994: 200) menjelaskan bahwa orang-orang yang hidup di bawah garis kemiskinan memiliki ciri-ciri berikut:

1. tidak mempunyai faktor produksi, seperti tanah yang cukup, modal, dan keterampilan;
2. tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri. Pendapatan tidak cukup untuk memperoleh tanah garapan atau modal usaha;
3. tingkat pendidikan rendah, tidak sampai tamat SD atau SLTP;
4. waktu mereka tersita habis untuk mencari nafkah, sehingga tidak ada waktu untuk belajar;

5. kebanyakan tinggal di pedesaan. Banyak di antara mereka tidak memiliki tanah, walaupun ada, sangat kecil sekali. Umumnya, mereka menjadi buruh tani atau pekerja kasar di luar area pertanian. Karena pertanian bersifat musiman, kesinambungan kerja mereka kurang terjamin. Banyak di antara mereka menjadi pekerja bebas (*self-employed*) atau berusaha apa saja;
6. kebanyakan yang hidup di kota, masih berusia muda dan tidak mempunyai keterampilan (*skill*) atau pendidikan sehingga mereka bekerja sebagai buruh kasar, pedagang musiman, tukang becak, pembantu rumah tangga. Beberapa dari mereka bahkan jadi pengangguran atau gelandangan.

Adapun Emil Salim (1984: 42-43) menyebutkan lima ciri kemiskinan, yaitu:

1. tidak memiliki faktor produksi;
2. tingkat pendidikan rendah;
3. tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatannya sendiri;
4. kebanyakan tinggal di desa;
5. banyak hidup di kota berusia muda dan tanpa skill.

G. Jenis-jenis Kemiskinan

Kalangan pemerhati masalah kemiskinan mencoba memilah kemiskinan dalam empat bentuk yang masing-masing bentuk mempunyai arti tersendiri. Keempat bentuk tersebut adalah sebagai berikut.

1. Kemiskinan absolut adalah apabila tingkat pendapatannya di bawah garis kemiskinan, atau pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
2. Kemiskinan relatif adalah kondisi yang pendapatannya berada pada posisi di atas garis kemiskinan, tetapi relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya. *Kemiskinan relatif*

terjadi karena ketimpangan sosio-ekonomi yang menyebabkan lapisan atau kelompok tertentu tidak mendapatkan dan menikmati apa yang diperoleh dan dinikmati oleh pihak lain. Kemiskinan relatif dapat juga disebut ketimpangan relatif (*relative inequality*).

3. Kemiskinan struktural adalah kondisi atau situasi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
4. Kemiskinan kultural karena mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan faktor budaya, seperti tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif, meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya (Oman Sukmana, 2005: 132).

Keempat bentuk kemiskinan harus dipandang sebagai alat untuk mengukur kondisi aktual dari kemiskinan yang selama ini berada disekitar kita. Mereka yang miskin saat ini tersebar di perkotaan dan perdesaan. Semakin meningkatnya jumlah kemiskinan ini mendorong semua elemen untuk berusaha menanggulangnya dengan hadirnya sebuah lembaga alternatif yang berpihak pada kaum miskin, bukan malah mengeksploitasi kaum miskin.

H. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Untuk menanggulangi masalah kemiskinan diperlukan upaya yang memadukan berbagai kebijakan dan program pembangunan yang tersebar di berbagai sektor. Kebijakan pengentasan kemiskinan menurut Gunawan Sumodiningrat (1998) dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu kebijakan tidak langsung dan kebijakan yang langsung. Kebijakan tidak langsung meliputi: (1) upaya menciptakan ketenteraman dan kestabilan situasi ekonomi, sosial dan politik; (2) mengendalikan jumlah penduduk; (3) melestarikan lingkungan hidup dan menyiapkan kelompok masyarakat miskin melalui kegiatan pelatihan. Adapun kebijakan yang langsung mencakup: (1) pengembangan data dasar (base data) dalam penentuan kelompok

sasaran (targeting); (2) penyediaan kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan); (3) penciptaan kesempatan kerja; (4) program pembangunan wilayah; dan (5) pelayanan perkreditan.

Untuk menanggulangi masalah kemiskinan harus dipilih strategi yang dapat memperkuat peran dan posisi perekonomian rakyat dalam perekonomian nasional, sehingga terjadi perubahan struktural yang meliputi pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, pemberdayaan sumber daya manusia (Sumodiningrat, 1998). Program yang dipilih harus berpihak dan memberdayakan masyarakat melalui pembangunan ekonomi dan peningkatan perekonomian rakyat. Program ini harus diwujudkan dalam langkah-langkah strategis yang diarahkan secara langsung pada perluasan akses masyarakat miskin pada sumber daya pembangunan dan menciptakan peluang bagi masyarakat paling bawah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, sehingga mereka mampu mengatasi kondisi keterbelakangannya. Selain itu, upaya penanggulangan kemiskinan harus didasarkan pada penentuan garis kemiskinan yang tepat dan pemahaman yang jelas mengenai sebab-sebab timbulnya persoalan itu.

Ada tiga pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat miskin.

1. Pendekatan yang terarah, artinya pemberdayaan masyarakat harus terarah yaitu berpihak kepada orang miskin. P
2. Pendekatan kelompok, artinya secara bersama-sama untuk memudahkan pemecahan masalah yang dihadapi.
3. Pendekatan pendampingan, artinya selama proses pembentukan dan penyelenggaraan kelompok masyarakat miskin perlu didampingi oleh pendamping yang profesional sebagai fasilitator, komunikator, dan dinamisator terhadap kelompok untuk mempercepat tercapainya kemandirian (Soegijoko, 1997).

Tri Pranadji (2003) memberikan beberapa alternatif strategi yang bisa dipertimbangkan untuk pemberdayaan masyarakat miskin, antara lain adalah:

1. Strategi Charitas (SC), yaitu strategi yang diarahkan langsung untuk menutupi gejala ketidakberdayaan masyarakat, seperti mengatasi gejala kurang pangan dan gizi pada anak balita dan ibu menyusui dengan pemberian materi pangan yang sesuai berharga murah atau gratis.
2. Strategi Produksi (SP), yaitu strategi yang diarahkan untuk memproduksi bahan pangan sendiri (seperti: padi atau jagung).
3. Strategi Ekonomi (SE), yaitu strategi yang diarahkan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi berbasis sumber daya setempat di suatu wilayah.
4. Strategi Perbaikan Agroekosistem (SPA), yaitu strategi yang diarahkan untuk memperbaiki kondisi agroekosistem yang rusak dan tidak sehat.
5. Strategi Sosio Budaya (SB), yaitu strategi yang diarahkan untuk memperbaiki tatanan masyarakat berpenghasilan rendah secara khusus dan masyarakat luas dalam arti lebih umum.

Beberapa langkah konkret yang dilakukan pemerintah sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengurangan pengangguran, dijabarkan dalam berbagai program yang diharapkan menjadi instrumen utama kegiatan tersebut. Berbagai program yang dilaksanakan adalah sebagai berikut.

1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-MANDIRI) merupakan ekspansi dan integrasi program-program penanggulangan kemiskinan.
2. Program Keluarga Harapan (PKH), berupa bantuan khusus untuk Pendidikan dan Kesehatan;
3. Program pemerintah lain yang bertujuan meningkatkan akses masyarakat miskin kepada sumber permodalan usaha mikro dan kecil, listrik perdesaan, sertifikasi tanah, kredit mikro, dan lain-lain.

I. P2KP: Model Pemberdayaan Kemiskinan di Perkotaan

1. *Pengertian*

Program penanggulangan kemiskinan di perkotaan atau disingkat dengan P2KP, merupakan proyek penanggulangan kemiskinan yang ada di perkotaan. Program ini telah dijalankan sejak tahun 1999 yang berupaya menerapkan pendekatan pengokohan kelembagaan masyarakat. Tujuannya adalah menciptakan wadah organisasi yang mampu menjadi wadah perjuangan kaum miskin dalam menyuarkan aspirasi dan kebutuhan mereka.

P2KP menempatkan masyarakat setempat sebagai pelaku utama proyek, mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai pengawasan, dengan intensitas sampai pada tingkat pengambilan keputusan. Pelaksanaan kegiatan ini sedapat mungkin bersifat padat karya dan diarahkan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin serta memperkuat kelembagaannya.

Visi P2KP adalah Terwujudnya masyarakat madani, yang maju, mandiri, dan sejahtera dalam lingkungan permukiman sehat, aman, produktif dan lestari. Misi P2KP adalah membangun masyarakat mandiri yang mampu menjalin kebersamaan dan sinergi dengan pemerintah maupun kelompok peduli setempat dalam menanggulangi kemiskinan secara efektif dan mampu mewujudkan terciptanya lingkungan permukiman yang tertata, sehat, produktif dan berkelanjutan (Pedoman Umum P2KP, 2002: 13).

Tujuan P2KP adalah sebagai berikut.

- a. Terbangunnya lembaga masyarakat berbasis nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan berorientasi pembangunan berkelanjutan, yang aspiratif, representatif, mengakar, mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin, mampu memperkuat aspirasi/suara masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan lokal, dan mampu menjadi wadah sinergi masyarakat dalam penyelesaian permasalahan yang ada di wilayahnya.
- b. Meningkatnya akses bagi masyarakat miskin perkotaan ke pelayanan sosial, prasarana dan sarana serta pendanaan

(modal), termasuk membangun kerja sama dan kemitraan sinergi ke berbagai pihak terkait, dengan menciptakan kepercayaan pihak-pihak terkait tersebut terhadap lembaga masyarakat (BKM).

- c. Mengedepankan peran Pemerintah Kota/Kabupaten agar mereka semakin mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin, baik melalui pengokohan Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) di wilayahnya, maupun kemitraan dengan masyarakat serta kelompok peduli setempat. (Pedoman Umum P2KP, 2002: II.1)

Dampak yang diharapkan dari program P2KP ini adalah mempercepat terjadinya upaya penanggulangan kemiskinan, serta penguatan (pemberdayaan) penduduk miskin, terutama di perkotaan. Hal ini dapat tercapai melalui implementasi dari tujuan program P2KP di atas, yaitu melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dengan proses pemberdayaan masyarakat sebagai fokus utamanya pada pengembangan institusi lokal, pengembangan kapasitas, dan pengembangan kewirausahaan baik secara individu maupun komunitas terorganisasi.

Melalui proses pemberdayaan tersebut diharapkan masyarakat tidak saja mampu tidak saja mengembalikan berbagai persoalan dan hambatan yang dihadapi tetapi juga mampu memecahkan berbagai persoalan mereka dengan menyingkirkan berbagai hambatan melalui pengembangan potensi diri.

2. *Strategi program Penanggulangan Kemiskinan Di Perkotaan (P2KP)*

Agar terwujud tujuan yang hendak dicapai, strategi yang dilaksanakan adalah (Pedoman Umum P2KP, 2005: II-6-9):

Pertama, mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat tidak berdaya/miskin menuju masyarakat berdaya. Strategi P2KP untuk mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat tidak berdaya menuju masyarakat berdaya, terdiri atas empat hal berikut.

- a. Internalisasi nilai-nilai prinsip universal, sebagai fondasi yang kokoh untuk memberdayakan masyarakat tidak berdaya menuju masyarakat yang mandiri dan mampu mewujudkan pembangunan pemukiman berkelanjutan.
- b. Penguatan lembaga masyarakat melalui pendekatan pembangunan bertumpu pada kelompok (*community based development*), yaitu masyarakat membangun dan mengorganisasikan dari atas dasar ikatan pemersatu (*common bond*), antara lain kesamaan kepentingan dan kebutuhan, kegiatan, domisili, dan lain-lain, yang mengarah pada upaya mendorong tumbuh kembangnya kesejahteraan sosial.
- c. Pembelajaran penerapan konsep tridaya dalam penanggulangan kemiskinan, menekankan proses pemberdayaan sejati (bertumpu pada manusia-manusianya) dalam rangka membangkitkan ketiga daya yang dimiliki manusia, agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, tercipta masyarakat ekonomi produktif dan masyarakat pembangunan yang mampu mewujudkan lingkungan perumahan dan pemukiman yang sehat, produktif dan lestari.
- d. Penguatan akuntabilitas masyarakat, menekankan proses membangun dan menumbuhkan kembangkan segenap lapisan masyarakat untuk peduli melakukan kontrol sosial secara objektif dan efektif sehingga menjamin pelaksanaan kegiatan yang berpihak pada masyarakat miskin dan mendorong kemandirian serta keberlanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di daerah masing-masing.

Kedua, mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat berdaya menuju masyarakat mandiri. Strategi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat berdaya menuju masyarakat mandiri, setidaknya terdiri atas dua hal berikut.

- a. Pembelajaran kemitran antar-*stakeholders* strategis, yang menekankan proses pembangunan kolaborasi dan sinergi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan antara masyarakat, pemerintah kota/kabupaten, dan kelompok peduli setempat agar kemiskinan dapat ditangani secara efektif, mandiri dan berkelanjutan.

- b. Penguatan jaringan antarpelaku pembangunan, dengan membangun kepedulian dan jaringan sumber daya dan mendorong keterlibatan aktif dari para pelaku pembangunan lain. Untuk itu, dapat dijamin kerja sama dan dukungan sumber daya bagi penanggulangan kemiskinan, termasuk akses penyaluran (*chaneling*) bagi keberlanjutan program-program di masyarakat dan penerapan tridaya di lapangan. Para pelaku pembangunan lain yang dimaksud antara lain: LSM, perguruan tinggi setempat, lembaga-lembaga keuangan (perbankan), pengusaha, asosiasi profesi dan usaha sejenis, dan lain-lain.

Ketiga. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat mandiri menuju masyarakat madani. Strategi P2KP untuk mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat mandiri menuju masyarakat madani lebih dititikberatkan pada proses penyiapan landasan yang kokoh melalui penciptaan situasi dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuh kembangnya masyarakat madani, melalui intervensi komponen pembangunan lingkungan kelurahan terpadu menuju tata pemerintahan dan pelayanan publik yang baik, yaitu proses pembelajaran masyarakat dalam mewujudkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai menuju terwujudnya lingkungan pemukiman yang tertata, sehat, produktif dan lestari.

BAB 9

KOTA DAN TRANSPORTASI

“Kemacetan lalu lintas, polusi udara dan suara, pemborosan energi dan lainnya, sering disebut-sebut oleh para ahli sebagai kegagalan sistem transportasi.”

A. Pengantar

Jika dilihat dalam kerangka ekonomi makro, transportasi merupakan tulang punggung perekonomian nasional, regional, dan lokal, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Bahkan, dianggap sebagai urat nadi kehidupan berbangsa dan bernegara, yang mempunyai fungsi sebagai penggerak, pendorong, dan penunjang pembangunan. Keberhasilan pembangunan pun sangat ditentukan oleh peran sektor transportasi sehingga sistem transportasi harus dibina agar mampu menghasilkan jasa transportasi yang andal, berkemampuan tinggi dan diselenggarakan secara terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman dan efisien dalam menunjang dan sekaligus menggerakkan dinamika pembangunan, serta mendukung mobilitas manusia, barang serta jasa.

Oleh karena itu, sudah saatnya diciptakan sistem transportasi secara terpadu dan mampu menyediakan jasa perangkutan yang seimbang dengan tingkat kebutuhan pelayanan jasa angkutan yang memenuhi syarat aman, selamat, nyaman, cepat, lancar, tertib, teratur, efisien, dan murah (Suwardjoko Warpani, 2002: 45).

Prinsip pembangunan sistem transportasi berkelanjutan adalah: (a) kesetaraan sosial; yaitu layanan transportasi mampu menjangkau masyarakat yang paling miskin, (b) keberlanjutan ekologi; yaitu dampak lokal transportasi, seperti kebisingan dan polusi udara dan menggantikan kecenderungan ini dengan sistem transportasi yang lebih kecil kontribusinya terhadap kerusakan lingkungan, (c) kesehatan dan keselamatan; transportasi memiliki dampak yang besar terhadap kesehatan dan keselamatan. Kenworthy (2006: 66), mengatakan bahwa kota keberlanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berkaitan erat dengan transportasi. Transportasi yang baik merupakan jantung dari kota keberlanjutan hingga ketingkat global.

B. Problem: Kemacetan

“Macet lagi, macet lagi”. Kalimat ini sering diucapkan banyak orang saat menghadapi kemacetan. Kemacetan lalu lintas adalah problematika perkotaan yang semakin marak dijumpai di kota-kota besar. Kemacetan hampir merata di kota-kota besar di Indonesia. Untuk mereduksi masalah kemacetan lalu lintas di perkotaan perlu dibuat suatu kebijakan strategis dengan mempertimbangkan berbagai aspek, yaitu aspek teknik, sosial, ekonomi, politik, keamanan dan sebagainya. Salah satu aspek teknik yang harus dipertimbangkan adalah tindakan antisipasi terhadap karakteristik lalu-lintas perkotaan yang akan muncul pada masa mendatang, menyangkut volume lalu-lintas, kepadatan lalu-lintas, tingkat pelayanan, derajat kejenuhan.

Apa pun kebijakan pemerintah berkaitan dengan sistem transportasi, pada akhirnya harus memihak kepada rakyat banyak dengan mengendepankan mudah, aman dan lancar (tidak macet).

Di Indonesia, masalah kemacetan dapat dikelompokkan dalam dua kategori yang saling berkaitan.

Pertama, berkaitan dengan ketersediaan infrastruktur prasarana transportasi darat. Tidak berimbangnya rasio pembangunan prasarana jalan dengan tingkat pertumbuhan jumlah kendaraan menyebabkan jalan-jalan di perkotaan terasa semakin padat dengan kendaraan. Sebagai contoh di Jakarta, tingkat pertumbuhan jumlah kendaraan

mencapai di atas 10%, lebih dua kali lipat dari tingkat pertumbuhan pembangunan prasarana jalan yang diperkirakan tidak lebih dari 5%. Konon, pada tahun 2016 nanti, semua jaringan jalan di Jakarta akan macet total jika rencana pengoperasian transportasi massal (*busway*) tidak berhasil. Pada saat itu orang bisa saja membeli kendaraan, tetapi hanya untuk dipajang dan ditontoni tetapi tidak dapat dikendarai.

Kedua, berkaitan dengan manajemen perkotaan dan manajemen transportasi. Banyak kota besar di Indonesia yang belum memiliki "*master plan*". Jika sudah memiliki pun, implementasinya tidak konsisten dengan isi rencana strategis yang ada di dalamnya. Akibatnya, akan timbul kesemrawutan di dalam kota dan penyebaran pergerakan lalu-lintas akibat adanya bangkitan dan tarikan lalu-lintas sulit untuk dikendalikan.

Manajemen yang baik seharusnya menerapkan seluruh fungsi-fungsi yang ada di dalamnya. Jika merujuk pada Deming Circle, fungsi-fungsi manajemen merupakan rangkaian proses dari P (*Planning*) - D (*Do*) - C (*Check*) - A (*Action*). Manajemen perkotaan dan manajemen transportasi yang dijalankan di Indonesia apabila enggan dikatakan tidak berjalan sesuai fungsi-fungsi PDCA di atas, hanya berupa *curative action* (pencarian solusi permasalahan) yang sifatnya tidak strategis. Contoh konkretnya ada di Jakarta, setelah terjadi kemacetan di mana-mana, pemerintah daerah baru menoleh pada penggunaan transportasi massal. Pada saat itu harga tanah yang perlu dibebaskan sudah sedemikian tingginya. Ini hanyalah sebuah contoh, tapi setidaknya dapat diperoleh suatu hikmah bahwa manajemen perkotaan dan manajemen transportasi seharusnya melalui proses perencanaan yang sifatnya strategis, lebih diarahkan ke *preventif action*, bukan *curative action*. sebagaimana yang pada umumnya dilakukan saat ini.

Masalah kemacetan lalu lintas di perkotaan yang merupakan salah satu bagian dari permasalahan sistem transportasi perkotaan memang sangat kompleks, penyebabnya sangat banyak dan saling berkaitan. Sistem transportasi perkotaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perkotaan secara keseluruhan, yang berarti kebijaksanaan transportasi perkotaan tidak dapat lepas dari

keterkaitan dengan kebijaksanaan lain yang menyangkut pengaturan dan penataan perkotaan.

C. Transportasi

1. Pengertian Transportasi

Transportasi sebagaimana dikemukakan oleh Nasution (1996: 121) adalah pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan. Kegiatan tersebut mengandung tiga hal, yaitu adanya muatan yang diangkut, tersedianya kendaraan sebagai alat angkut, dan terdapatnya jalan yang dapat dilalui. Ada proses pemindahan dari gerakan tempat asal, kemudian ada kegiatan pengangkutan dimulai dan ke tempat tujuan. Untuk itu, dengan adanya pemindahan barang dan manusia tersebut, transportasi merupakan salah satu sektor yang dapat menunjang kegiatan ekonomi (*the promoting sector*) dan pemberi jasa (*the servicing sector*) bagi perkembangan ekonomi. Jadi, transportasi merupakan pergerak tingkah laku orang dalam ruang baik dalam membawa dirinya sendiri maupun membawa barang-barang.

Menurut Ofyar Z. Tamin (1997: 68), prasarana transportasi mempunyai dua peran utama, yaitu: (1) alat bantu untuk mengarahkan pembangunan di daerah perkotaan dan (2) prasarana bagi pergerakan manusia dan/atau barang yang timbul akibat adanya kegiatan di daerah perkotaan tersebut. Peran pertama sering digunakan oleh perencanaan pengembang wilayah untuk mengembangkan wilayahnya sesuai dengan rencana. Misalnya akan dikembangkan wilayah baru yang sebelumnya tidak ada peminatnya. Pada kondisi tersebut, prasarana transportasi akan menjadi penting untuk aksesibilitas menuju wilayah tersebut dan akan berdampak pada tingginya minat masyarakat untuk menjalankan kegiatan ekonomi. Hal ini merupakan penjelasan peran prasarana transportasi yang kedua, yaitu mendukung pergerakan manusia dan barang.

Kegiatan ekonomi dan transportasi memiliki keterkaitan yang sangat erat, dan saling memengaruhi. Ofyar Z. Tamin (1997: 91) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki keterkaitan dengan transportasi. Hal ini karena akibat pertumbuhan ekonomi, mobilitas seseorang meningkat dan kebutuhan pergerakannya pun

meningkat melebihi kapasitas prasarana transportasi yang tersedia. Dapat disimpulkan bahwa transportasi dan perekonomian memiliki keterkaitan yang erat. Pada satu sisi transportasi dapat mendorong peningkatan kegiatan ekonomi suatu daerah, karena dengan adanya infrastruktur transportasi, suatu daerah dapat meningkatkan kegiatan ekonominya. Pada sisi lain, akibat tingginya kegiatan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi meningkat timbul masalah transportasi, karena terjadinya kemacetan lalu lintas, sehingga perlunya penambahan jalur transportasi untuk mengimbangi tingginya kegiatan ekonomi tersebut.

Pentingnya peran sektor transportasi bagi kegiatan ekonomi mengharuskan sebuah sistem transportasi yang andal, efisien, dan efektif. Transportasi yang efektif memiliki arti bahwa sistem transportasi yang memenuhi kapasitas yang angkut, terpadu atau terintegrasi tertib, lancar, cepat dan tepat, selamat, aman, nyaman dan biaya terjangkau secara ekonomi. Adapun efisien dalam arti beban publik sebagai pengguna jasa transportasi menjadi rendah dan memiliki utilitas yang tinggi.

2. *Klasifikasi Transportasi*

Klasifikasi transportasi dapat ditinjau dari empat unsur transportasi, yaitu jalan, alat angkut, tenaga penggerak, dan terminal. Sebelum mengklasifikasikan menurut cara dengan unsur-unsur ini, terlebih dahulu dijelaskan pengertian keempat unsur transportasi tersebut.

- a. *Jalan* merupakan kebutuhan yang paling esensial dalam transportasi. Tanpa ada jalan, tidak mungkin disediakan jasa transportasi bagi penggunanya. Jalan ditujukan dan disediakan sebagai basis bagi alat angkutan untuk bergerak dari tempat asal ke tempat tujuan. Unsur jalan dapat berupa jalan raya, jalan kereta api, jalan air, dan jalan udara.
- b. *Alat angkutan* merupakan unsur transportasi yang paling penting. Perkembangan dan kemajuan jalan dan alat angkutan merupakan dua unsur yang saling memerlukan atau saling berkaitan dengan yang lain. Alat angkutan ini dapat dibagi dalam jenis-jenis alat angkutan jalan darat, alat angkutan jalan

air dan alat angkutan jalan udara. Alat angkutan jalan darat berupa gerobak, pedati, sepeda, sepeda motor, mobil, bus, truk, kereta api, dan lain-lain.

- c. *Tenaga penggerak*, yaitu tenaga atau energi yang digunakan untuk menggerakkan alat angkutan tersebut. Untuk keperluan ini dapat digunakan tenaga manusia, tenaga binatang, tenaga uap, batubara, BBM, tenaga diesel, tenaga listrik.
- d. *Terminal*, yaitu tempat di mana suatu perjalanan transportasi dimulai maupun berhenti atau berakhir. Oleh karena itu, di terminal disediakan fasilitas pelayanan penumpang, bongkar muat dan penyimpanan barang. Terlebih lagi untuk terminal yang dibuat seperti stasiun kereta api, stasiun bus, bandara udara, dan pelabuhan.

Sehubungan dengan keempat unsur transportasi tersebut, transportasi dapat diklasifikasikan dari sudut jalan atau permukaan jalan yang digunakan, alat angkutan yang dipakai dan tenaga penggerak yang digunakan. Klasifikasi transportasi ini adalah sebagai berikut.

- a. *Transportasi darat*. Transportasi darat terdiri atas 2, yaitu:
 - 1) Transportasi jalan raya meliputi transportasi yang menggunakan alat angkutan berupa manusia, binatang, pedati sepeda, sepeda motor, becak, bus, truk, dan kendaraan bermotor lainnya.
 - 2) Transportasi jalan rel meliputi alat angkutan berupa kereta api, yang terdiri atas lokomotif, gerbong, tangki, boks khusus, trailer dan kereta penumpang. Jalan yang digunakan berupa rel baja, baik dua rel maupun mono rel.
- b. *Transportasi melalui air* dapat dibagi menjadi:
 - 1) Transportasi air pedalaman, menggunakan alat angkutan berupa sampan, kano, motor boat dan kapal.
 - 2) Transportasi laut, menggunakan alat angkutan perahu, kapal uap, kapal mesin.

- c. *Transportasi udara* merupakan alat angkutan mutakhir dan tercepat. Transportasi udara ini menggunakan pesawat udara sebagai alat angkutan dan menggunakan udara atau angkasa sebagai jalannya. Yang dilengkapi dengan navigasi dan alat telekomunikasi.

3. *Karakteristik Sistem Transportasi*

Faktor perbedaan karakteristik sistem transportasi merupakan faktor penting yang memengaruhi pemilihan moda di antara berbagai jenis moda angkutan umum. Faktor karakteristik sistem transportasi adalah sebagai berikut.

a. *Waktu Perjalanan Relatif*

Dalam pengembangan model pemilihan moda saat ini, waktu perjalanan relatif antartransportasi yang ada berpengaruh dalam pemilihan moda angkutan. Waktu perjalanan relatif dapat diekspresikan sebagai suatu rasio waktu perjalanan dari pintu ke pintu di antara moda yang satu dengan moda yang lainnya. Waktu perjalanan dari pintu ke pintu untuk angkutan umum, meliputi waktu berjalan dan menunggu di tempat asal, waktu dalam kendaraan, waktu berpindah moda, dan waktu berjalan ke tempat tujuan. Pelayanan relatif yang disediakan oleh dua moda diukur dengan rasio aksesibilitas masing-masing moda tersebut. Ukuran relatif waktu perjalanan antarmoda yang berkompetisi adalah perbandingan waktu perjalanan absolut antara satu moda dan moda lainnya. Ukuran ini memiliki efek relative yang cukup besar dalam suatu perjalanan yang pendek.

b. *Biaya Perjalanan Relatif*

Biaya perjalanan relatif dapat diekspresikan sebagai perbandingan biaya yang diperlukan untuk melakukan perjalanan antara satu moda dan moda lainnya. Ortuzar (1994: 98) menyatakan bahwa dalam transportasi, elemen-elemen biaya yang diperlukan berkaitan dengan masalah jarak, waktu, dan jumlah uang. Elemen biaya tersebut *generalized cost* dari suatu perjalanan.

c. *Tingkat Pelayanan Relatif*

Tingkat pelayanan relatif yang ditawarkan oleh setiap moda angkutan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut kebanyakan adalah hal yang subjektif dan sulit dikuantifikasikan, misalnya: kecocokan (*comfort*), kenyamanan (*convenience*), dan kemudahan perpindahan moda. Berdasarkan posisi pada model peramalan permintaan secara bertahap, model pemilihan moda dapat dikategorikan dalam dua kerangka utama berikut.

- 1) *Trip end modal splitmodel*, yaitu memberikan suatu pembagian seluruh jumlah permintaan perjalanan ke dalam moda transportasi yang ada, yang disebut juga predistribution model. Model ini digunakan sebelum tahap distribusi perjalanan. Dalam model ini ada implikasi perilaku bahwa pelaku perjalanan memilih moda transportasi sebelum memutuskan tempat tujuan perjalanan. Oleh karena itu, pemilihan tempat perjalanan tidak mempunyai pengaruh dalam pemilihan moda.
- 2) *Trip interchange modal split model*, yaitu model yang memberikan pembagian perpindahan perjalanan yang dihasilkan dari proses distribusi perjalanan ke dalam moda transportasi yang ada. Model ini disebut juga post distribution model.

d. *Manfaat Transportasi*

Beberapa manfaat transportasi adalah sebagai berikut.

- 1) *Manfaat ekonomi*. Dalam Ikhsantono (2009: 135), kegiatan ekonomi bertujuan memenuhi kebutuhan manusia. Transportasi adalah salah satu jenis kegiatan yang menyangkut peningkatan kebutuhan manusia dengan mengubah letak geografis barang dan orang sehingga menimbulkan adanya transaksi.
- 2) *Manfaat sosial*. Transportasi menyediakan berbagai kemudahan, di antaranya: (1) pelayanan untuk perseorangan atau kelompok, (2) pertukaran atau penyampaian informasi, (3) perjalanan untuk bersantai, (4) memendekkan jarak, (5) memencarkan penduduk.

- 3) *Manfaat politis*: (1) pengangkutan menciptakan persatuan dan kesatuan yang semakin kuat dan meniadakan isolasi; (2) pengangkutan menyebabkan pelayanan kepada masyarakat dapat dikembangkan atau diperluas dengan merata pada setiap bagian wilayah suatu negara; (3) keamanan negara terhadap serangan dari luar negeri yang tidak dikehendaki mungkin sekali bergantung pada pengangkutan yang efisien yang memudahkan mobilitas segala daya (kemampuan dan ketahanan) nasional, serta serta memungkinkan perpindahan pasukan-pasukan perang selama masa perang; (4) sistem pengangkutan yang mungkin efisien memungkinkan negara memindahkan dan mengangkut penduduk dari daerah yang mengalami bencana ke tempat yang lebih aman.
- 4) *Manfaat kewilayahan*. Selain dapat memenuhi kebutuhan penduduk di kota, desa, dan pedalaman, keberhasilan pembangunan pada sektor transportasi dapat memenuhi perkembangan wilayah. Seiring dengan meningkatnya jumlah habitat, dan semakin majunya peradaban komunitas manusia, selanjutnya wilayah-wilayah pusat kegiatannya mengekspansi ke pinggiran wilayah, sedangkan kawasan-kawasan terisolir semakin berkurang dan jarak antarkota semakin pendek dalam hal waktu. Selain itu, kuantitas dan kualitas baik perkotaan besar maupun perkotaan kecil tumbuh, yaitu kota kecil ditumbuh kembangkan, sementara kota besar semakin berkembang, sehingga area perkotaan semakin meluas.

e. *Konsep Perencanaan Transportasi*

Konsep perencanaan transportasi yang telah berkembang sampai saat ini dan paling populer adalah “Model Perencanaan Transportasi Empat Tahap”. Model perencanaan ini merupakan gabungan dari beberapa seri submodel yang masing-masing harus dilakukan secara terpisah dan berurutan (Ofyar Z. Tamin, 1997: 112). Model ini mudah dipakai dan ditunjang pula dengan berbagai (sejumlah) alat analisis statistik dan perangkat lunak program komputer untuk studi-studi transportasi (Fidel Miro, 1997: 211). Keempat dari submodel tersebut adalah:

- 1) Pemodelan Bangkitan dan Tarikan Perjalanan (*Trip eneration and Trip Atraction*).
- 2) Pemodelan Sebaran/Distribusi Perjalanan (*Trip Distribution*).
- 3) Pemodelan Pemilihan Kendaraan (*Model Split*).
- 4) Model Pemilihan Rute Perjalanan (*Traffic Assigment*)

f. Kemacetan Lalu Lintas

Pada dasarnya, kemacetan terjadi akibat dari jumlah arus lalu lintas pada suatu ruas jalan tertentu yang melebihi kapasitas maksimum yang dimiliki oleh jalan tersebut. Peningkatan arus dalam suatu ruas jalan tertentu berarti mengakibatkan peningkatan kepadatan antarkendaraan yang dapat juga berarti terjadinya kepadatan arus lalu lintas akan mengakibatkan antrian hingga terjadi kemacetan lalu lintas.

Kemacetan itu sendiri dapat dibedakan menjadi 5 tipe menurut biaya yang dikeluarkan, yaitu:

- 1) *Simple interaction*, yaitu kemacetan yang terjadi pada saat arus lalu lintas rendah dengan jumlah pergerakan yang kecil. Kemacetan ini disebabkan oleh cara mengemudi yang lambat dan berhati-hati untuk menghindari kecelakaan.
- 2) *Multiple interaction*, yaitu kemacetan yang terjadi pada saat arus lalu lintas lebih tinggi sehingga tiap bertambahnya kendaraan akan lebih menghalangi satu sama lain, meskipun kapasitas jalan belum digunakan secara optimal.
- 3) *Bottleneck situation*, yaitu kemacetan karena penyempitan lebar jalan sehingga ruas jalan tersebut mengalami penurunan kapasitas jalan dibanding ruas jalan sebelumnya/sesudahnya. Apabila arusnya berada di bawah kapasitas "*bottleneck*", pada ruas jalan tersebut akan terjadi interaksi berganda, tetapi jika memenuhi kapasitas, apalagi untuk beberapa lama, akan menimbulkan kemacetan.
- 4) *Triggerneck situation*, yaitu kemacetan yang ditimbulkan oleh kemacetan "*bottleneck*".

- 5) *Network and control congestion*, yaitu kemacetan yang terjadi karena adanya upaya dan pengelola jalan untuk mengurangi biaya kemacetan untuk beberapa waktu tertentu atau untuk jenis lalu lintas tertentu, tetapi mengakibatkan kemacetan pada waktu dan jenis lalu lintas yang lain.

Sementara itu, beberapa gangguan terhadap kelancaran lalu lintas pada jalan-jalan di wilayah perkotaan adalah:

- 1) pedagang kaki lima;
- 2) parkir kendaraan di badan jalan;
- 3) angkutan umum berhenti disembarang tempat;
- 4) terjadinya penyempitan jalan, dan lainnya.

Menurut kebergantungannya, kemacetan dibagi menjadi dua jenis:

- 1) *Load independent*, yaitu kemacetan yang terjadi karena menurunnya kinerja sistem akibat dari interaksi antar komponen-komponen sistem, termasuk apabila sistem akibat itu tidak digunakan.
 - a) *Vehicle facility congestion*, yaitu kemacetan yang disebabkan oleh kendaraan dan fasilitas transportasi, seperti: terminal, halte, dan sebagainya. Setiap fasilitas mempunyai kecenderungan untuk menyebabkan kemacetan, baik pada saat ada kendaraan maupun saat kosong.
 - b) *Vehicle schedule congestion*, yaitu kemacetan yang terjadi ketika jumlah perjalanan yang telah terjadwal relatif lebih besar dari jumlah armada yang ada.
- 2) *Load dependent*
 - a) *Load vehicle congestion*, yaitu kemacetan yang timbul bila arus kendaraan yang bergerak melalui suatu rute melewati sebuah terminal yang telah ada beban yang menunggu.

- b) *Load schedule congestion*, yaitu kemacetan yang terjadi bila volume yang harus dimuat memerlukan waktu yang lebih lama daripada yang telah dijadwalkan.

g. *Penyebab Masalah Lalu Lintas*

Perkembangan aktivitas di perkotaan mengakibatkan peningkatan beban jalan. Akibatnya berbagai macam jenis permasalahan lalu lintas terjadi, mulai penundaan, kemacetan, atau gangguan lainnya.

Secara umum, penyebab terjadinya masalah lalu lintas adalah sebagai berikut.

- 1) Pertambahan penduduk di kota-kota besar, pertambahan ini berkisar 4-5% per tahun.
- 2) Perkembangan kota yang tidak diikuti struktur guna lahan yang sesuai.
- 3) Tidak seimbangnya jaringan jalan, fasilitas lalu lintas dan angkutan dengan pertumbuhan jumlah kendaraan.
- 4) Makin jauhnya jarak perjalanan karena masyarakat mengalami pergeseran tempat tinggalnya ke arah luar kota/pinggiran, sebagai akibat perkembangan aktivitas ekonomi di pusat kota.
- 5) Penggunaan pribadi yang kurang efektif.
- 6) Kualitas dan kuantitas kendaraan umum yang belum memadai.
- 7) Kurang termanfaatkannya secara maksimal peran alat angkutan kurang mampu melayani massa yang baik dengan maksimal, seperti kereta api.

Secara garis besar, elemen masalah transportasi dapat dibedakan menjadi:

- 1) *performance* kendaraan umum;
- 2) tingkah laku pengemudi dan pejalan kaki;
- 3) pola jaringan jalan

- 4) manajemen lalu lintas;
- 5) fasilitas parkir dan manajemen;
- 6) angkutan umum jalan;
- 7) koordinasi antarmoda;
- 8) koordinasi antartata guna lahan dan transportasi;
- 9) sumber pendanaan untuk sarana dan prasarana transportasi.

Kemacetan, kecelakaan dan gangguan lalu lintas lainnya terjadi karena ketidaksesuaian di antara komponen sistem lalu lintas. Manheim (1979) menyatakan bahwa sistem lalu lintas didefinisikan sebagai:

- 1) sistem transportasi (T);
- 2) sistem aktivitas sosial ekonomi (A);
- 3) pola pergerakan berupa sistem transportasi, asal, tujuan, rute, volume lalu lintas, dan lain-lain (F).

Secara garis besar, hubungan komponen lalu lintas dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Pola pergerakan dalam sistem lalu lintas dibatasi oleh sistem transportasi dan sistem aktivitas;
- 2) Pola pergerakan menyebabkan perubahan dalam selang waktu dan sistem kegiatan, melalui pola pelayanan lalu lintas dan sumber yang dikonsumsi untuk pelayanan tersebut;
- 3) Pola pergerakan langsung menyebabkan perubahan dalam sistem transportasi.

E. Prasarana dan Kebutuhan Transportasi

Peranan perencanaan transportasi adalah memastikan bahwa kebutuhan pergerakan dalam bentuk pergerakan manusia, barang, atau kendaraan dapat ditunjang oleh sistem prasarana transportasi yang ada dan harus beroperasi di bawah kapasitasnya.

Kebutuhan pergerakan mempunyai ciri yang berbeda-beda, seperti perbedaan tujuan perjalanan, moda transportasi yang digunakan, dan waktu terjadinya pergerakan. Tamin (2000: 71) mengatakan bahwa sistem prasarana transportasi terbentuk dari:

1. sistem prasarana (penunjang), misalnya sistem jaringan jalan raya atau jalan rel termasuk terminal;
2. sistem manajemen transportasi, misalnya undang-undang, peraturan, dan kebijakan;
3. beberapa jenis moda transportasi dengan berbagai macam operatornya.

F. Proses Perencanaan Transportasi

Manurut Bruton J. Michael (1985), proses perencanaan transportasi perkotaan dilandasi pada suatu cakupan asumsi dan prinsip-prinsip yang paling mendasar, yaitu sebagai berikut.

1. Pola perjalanan adalah terukur, stabil, dan dapat diprediksi.
2. Kebutuhan pergerakan berhubungan langsung dengan distribusi, dan intensitas tata guna lahan, yang mampu ditetapkan secara akurat untuk beberapa waktu yang akan datang (*predictable*).

Sebagai tambahan, untuk asumsi dasar ini, yang diperoleh melalui pengalaman yang berharga adalah sebagai berikut.

1. Penentuan hubungan yang ada antarasemua model transportasi dan model-model tertentu yang akan berperan pada masa yang akan datang tidak dapat ditetapkan tanpa mempertimbangkan semua model lainnya.
2. Pengaruh sistem transportasi terhadap pengembangan suatu daerah, sebagaimana tingkat pelayanannya pada daerah tersebut.
3. Daerah yang mengalami urbanisasi secara terus-menerus membutuhkan wilayah yang luas dengan mempertimbangkan situasi transportasinya.

4. Studi masalah transportasi merupakan suatu bagian yang terintegrasi dengan proses perencanaan menyeluruh, dan tidak akan memadai untuk dipertimbangkan secara terpisah.
5. Proses perencanaan seharusnya berkelanjutan, dan memerlukan pembaruan (*updating*), validasi dan pengembangan secara konstan.

Rekomendasi yang dihasilkan dari proses perencanaan transportasi dapat dibuat dalam banyak bentuk berbeda. Peningkatan jalan atau manajemen lalu lintas dapat dihasilkan melalui suatu studi transportasi yang terbatas. Studi-studi yang terbatas tersebut biasanya mencakup pertimbangan dari hanya satu moda perjalanan. Studi transportasi perkotaan, pada sisi lain, mencakup pertimbangan dari beberapa moda perjalanan, dan interaksi satu dengan yang lainnya, dan konsekuensinya jauh lebih kompleks. Secara tradisional, perbedaan tipe-tipe studi transportasi ini, sekalipun dirancang untuk memenuhi sasaran-sasaran yang berbeda, mempunyai kerangka dasar yang sama yang mencakup hal-hal berikut.

1. Tahapan survei dan analisis yang menetapkan permintaan sekarang untuk pergerakan dan cara memenuhinya, dan hubungan antara kebutuhan pergerakan ini dengan lingkungan perkotaan.
2. Tahapan peramalan dan rumusan perencanaan, yaitu proyek-proyek untuk beberapa waktu akan datang, seperti permintaan perjalanan berdasarkan pada pengumpulan data dan hubungan yang ditetapkan dalam tahapan survei dan analisis dan mengajukannya ke dalam proposal untuk memenuhi permintaan ini.
3. Tahapan evaluasi yang mencoba untuk menilai apakah proposal transportasi yang diajukan memenuhi proyeksi permintaan untuk perjalanan dengan tingkat keamanan yang memadai, kapasitas dan tingkat pelayanan, dan memberikan keuntungan maksimum kepada komunitas dengan biaya yang minimum.

Ketiga langka ini adalah suatu bagian yang esensial untuk proses perencanaan transportasi. Sekalipun demikian, proses perencanaan transportasi perkotaan, karena kompleksitasnya, harus mencakup contoh-contoh dari prosedur dan teknis yang paling komprehensif. Konsekuensinya, untuk memperoleh gambaran yang selengkap mungkin dari proses perencanaan transportasi, studi transportasi perkotaan harus diuraikan secara lengkap/detail. Studi yang lebih terbatas, dengan sasaran yang terbatas, umumnya cenderung terdiri atas bagian proses perkotaan secara keseluruhan. Tahapan utama dalam proses perencanaan transportasi perkotaan dapat diidentifikasi sebagai berikut.

1. Formulasi sasaran dan tujuan yang eksplisit.
2. Pengumpulan data tata guna lahan, populasi, ekonomi, dan pola perjalanan untuk situasi sekarang.
3. Menetapkan hubungan yang bisa dikuantifikasi antarpergerakan waktu sekarang dn tata guna lahan, populasi dan faktor-faktor ekonomi.
4. Prediksi dari tata guna lahan, populasi dan faktor-faktor ekonomi untuk target waktu yang distudi, dan rencana pengembangan tata guna lahannya.
5. Prediksi dari asal dan tujuan (MAT) dan distribusi dari permintaan pergerakan waktu akan datang, menggunakan hubungan tertentu untuk situasi sekarang, dan prediksi populasi tata guna lahan dan faktor-faktor ekonomi (bangkitan perjalanan dan sebaran perjalanan)
6. Prediksi dari pergerakan orng seperti oleh alat pengangkut dengan moda perjalanan yang berbeda pada waktu target (model split).
7. Pengembangan alternatif jaringan jalan raya dan transportasi umum untuk memenuhi/sesuai dengan prediksi perencanaan tata guna lahan dan mengakomodasikan estimasi pola pergerakan.
8. Penetapan prediksi perjalanan untuk alternatif koordinasi jaringan/sistem transportasi (*traffic assignment*).

9. Evaluasi dari efisiensi dan kelayakan ekonomi untuk alternatif jaringan transportasi dalam arti biaya keuntungan ekonom dan sosial
10. Pemilihan dan implemenasi dari jaringan transportasi yang paling cocok. Walaupun langkah-langkah individual dalam proses perencanaan transportasi dapat segera diidentifikasi dan dipisah-pisahkan, hubungan dan interaksi antara mereka betul-betul penting.

BAB 10

KOTA DAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL)

“Pedagang Kaki Lima merupakan aset ekonomi bangsa Indonesia, yang memberi andil besar dalam hal ketenaga kerjaan, pengentasan kemiskinan dan menjadi katup pengaman ekonomi kerakyatan.”

A. Pengantar

Sebagaimana telah dijelaskan tentang masyarakat kota bahwa kota menjadi tempat aktivitas masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan jasa, perdagangan dan industri. Kota juga menjadi daya tarik bagi penduduk luar kota untuk pergi ke kota dengan tujuan mendapatkan penghidupan yang lebih layak. Akhirnya peningkatan jumlah penduduk di perkotaan semakin tinggi dan padat. Kondisi ini menimbulkan kurangnya ketersediaan lapangan kerja, terutama pada sektor formal mengakibatkan penduduk mencari alternatif pekerjaan lain dan sektor informal menjadi salah satu alternatif penyediaan lapangan kerja di perkotaan. Salah satu usaha pada sektor informal adalah sebagai pedagang kaki lima (PKL).

Keadaan ini diperburuk lagi dengan adanya krisis ekonomi berkepanjangan yang telah menyebabkan terpuruknya perekonomian di berbagai belahan dunia, tidak terkecuali Indonesia sebagai bagian dari komunitas dunia yang ikut merasakan imbasnya.

Salah satunya adalah banyak perusahaan yang tidak sanggup lagi beroperasi, hingga melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap para karyawannya. Akhirnya, banyak juga masyarakat bekerja atau berusaha pada sektor informal, seperti menjadi pedagang kaki lima atau disebut PKL di kota-kota besar di Indonesia.

Satu sisi kehadiran PKL di sudut-sudut kota memberikan keuntungan bagi konsumen, pemerintah maupun untuk pedagang itu sendiri seperti menekan jumlah pengangguran, serta menyediakan berbagai keperluan masyarakat dengan harga relatif terjangkau. Akan tetapi, pada sisi lain, PKL sering dikaitkan dengan dampak negatif bagi lingkungan perkotaan dengan munculnya kesan kotor, kumuh dan tidak tertib. Tidak heran jika masyarakat sering kali mengeluh akibat dari aktivitas PKL yang memanfaatkan fasilitas publik untuk berjualan.

Fenomena tersebut menggambarkan masih kurang matangnya perencanaan dan pengawasan pembangunan pada seluruh bagian kota sehingga menyebabkan PKL berkembang dengan tidak terencana dan liar. Inilah yang kemudian menimbulkan bentrok antarpedagang PKL dengan aparat keamanan, sehingga sering PKL menjadi bulan-bulan aparat keamanan. Padahal, kehadiran PKL jika dikelola dengan baik, akan menjadi aset ekonomi bangsa Indonesia, yang memberi andil besar dalam hal ketenagakerjaan, pengentasan kemiskinan dan menjadi katup pengaman ekonomi kerakyatan.

Sekali lagi, sebagaimana pernyataan di atas bahwa pedagang kaki lima di berbagai kota di negara berkembang merupakan fenomena keseharian yang bersifat kontroversial. Pada satu sisi, pemegang otoritas kota sering bersifat tidak ramah pada mereka, bahkan mengusir mereka dari tata ruang kota, tetapi pada sisi lain, mereka dijadikan sumber pendapatan bagi pemerintah kota melalui pungutan retribusi dan dapat mengatasi permasalahan ketenaga-kerjaan di perkotaan. Keberadaan Pedagang Kaki Lima yang bersifat illegal dan tidak tertata sering dianggap sebagai sumber problema dalam tata ruang kota yang lebih berorientasi pada estetika. Sekalipun demikian, persoalan pedagang kaki lima tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena semakin hari jumlah mereka semakin bertambah banyak dan mengganggu ruang gerak publik, terutama pejalan kaki.

Sudah tentu, kebijakan kota untuk mengatasi Pedagang Kaki Lima harus berangkat dari karakteristik (profil) mereka, sehingga dapat dirumuskan kebijakan yang tepat. Apabila, tidak memiliki informasi tentang profil pedagang kaki lima, pemerintah kota tidak dapat membuat kebijakan yang tepat. Untuk itu, diperlukan data dan informasi tentang karakteristik Pedagang Kaki Lima, seperti historis usaha mereka, motivasi memasuki sektor ini, dari mana mereka berasal, latar belakang pendidikandan pengalaman, dan sebagainya.

B. Pengertian Sektor Formal dan Informal

Antropolog Inggris bernama Keith Hart sekitar tahun 1971 pertama kali memperkenalkan gagasannya tentang kegiatan ekonomi dibagi ke dalam sektor formal dan sektor informal (Rachbini, 1994: 26). Istilah ini diperkenalkan untuk menjelaskan sejumlah aktivitas tenaga kerja yang berada di luar pasar tenaga kerja formal yang terorganisasi. Disebutkan dengan kalimat “di luar pasar” karena sektor ini termasuk kelompok yang tidak permanen atau tidak ada jaminan tentang keberlangsungan pekerjaan yang dimilikinya. Bahkan, kelompok informal ini menggunakan teknologi produksi yang sederhana dan padat karya, tingkat pendidikan dan ketrampilan terbatas dan dilakukan oleh anggota keluarga.

Kedua istilah antaraformal dan Informal, digunakan untuk menyatakan dua tipologi kesempatan memperoleh penghasilan di kota, yaitu:

1. sektor formal, biasanya berupa gaji dari negara, gaji dari sektor swasta, dan tunjangan-tunjangan pensiun, tunjangan pengangguran;
2. Sektor Informal, biasanya meliputi yang sah dan tidak sah, informal yang sah berupa kegiatan primer dan sekunder (pertanian, perkebunan, penjahit), distribusi skala kecil (pedagang kelontong, pedagang pasar, pedagang kaki lima, dan lainnya). Adapun informal yang tidak sah berupa penadah barang curian, perjudian, pengedar narkoba, pencurian, dan lainnya.

Jan Bremen (dalam Manning dan Effendi, 1996: 138-140) memperjelas pengertian sektor informal dengan menyatakan bahwa sektor informal menunjukkan fenomena perbedaan dua kegiatan yang mempunyai ciri-ciri yang berlawanan. Tenaga kerja formal adalah yang bergaji dalam suatu pekerjaan yang permanen. Sifat semacam ini biasanya dimiliki oleh kegiatan yang saling berhubungan dalam suatu sistem yang terjalin dengan organisasi yang baik. Pada umumnya mereka yang terikat dalam kontrak kerja kelompok ini mempunyai syarat-syarat bekerja yang dilindungi oleh hukum. Sebaliknya mereka yang berada di luar kelompok ini dinamakan sektor informal.

Studi mendalam tentang sektor informal di Indonesia dilakukan oleh Hans Dieter Evers, yang menganalogikan sektor ini sebagai bentuk ekonomi bayangan dengan Negara. Ekonomi bayangan digambarkan sebagai kegiatan ekonomi yang tidak mengikuti aturan-aturan yang dikeluarkan pemerintah. Kegiatan ekonomi bayangan ini merupakan bentuk kegiatan ekonomi yang bergerak dalam unit-unit kecil sehingga bisa dipandang efisien dalam memberikan pelayanan. Dilihat dari sisi sifat produksinya, kegiatan ini bersifat subsistem yang bernilai ekonomis dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari, khususnya bagi masyarakat yang ada di lingkungan sektor informal (Rachbini, 1994: 3).

Adapun pengertian sektor formal, adalah sektor yang terdiri atas unit usaha yang telah memperoleh berbagai proteksi ekonomi dari pemerintah. Sedangkan sektor informal adalah unit-unit usaha yang tidak memperoleh proteksi pemerintah dan sektor ini tidak mempergunakan bantuan atau fasilitas pemerintah meskipun bantuan itu telah tersedia. Kriteria adanya *accessibility* terhadap suatu fasilitas yang disediakan pemerintah adalah yang dipakai sebagai ukuran untuk membedakan usaha sektor formal dan informal.

C. Ciri-ciri Sektor Informal

Untuk membandingkan tentang ciri dari sector informal ini, penulis mencantumkan beberapa pendapat berkaitan perbedaan ciri tersebut.

Menurut Todaro (2000: 351-352) ada beberapa ciri yang menandakan dari sektor informal ini, di antaranya:

1. Sebagian besar memiliki produksi yang berskala kecil aktivitas jasa dimiliki oleh perseorangan atau keluarga, dan dengan menggunakan teknologi yang sederhana.
2. Umumnya para pekerja bekerja sendiri dan sedikit yang memiliki pendidikan formal.
3. Produktivitas pekerja dan penghasilannya cenderung lebih rendah daripada pada sektor formal.
4. Para pekerja pada sektor informal tidak dapat menikmati perlindungan seperti yang didapat dari sektor formal dalam bentuk jaminan kelangsungan kerja, kondisi kerja yang layak dan jaminan pensiun.
5. Kebanyakan pekerja yang memasuki sektor informal adalah pendatang baru dari desa yang tidak mendapatkan kesempatan untuk bekerja pada sektor formal.
6. Motivasi mereka biasanya untuk mendapatkan penghasilan yang bertujuan hanya untuk bertahan hidup dan bukannya untuk mendapatkan keuntungan, dan hanya mengandalkan pada sumber daya yang ada pada mereka untuk menciptakan pekerjaan.
7. Mereka berupaya agar sebanyak mungkin anggota keluarga mereka ikut berperan serta dalam kegiatan yang mendatangkan penghasilan. Meskipun demikian, mereka bekerja dengan waktu yang panjang.
8. Kebanyakan di antara mereka menempati gubuk-gubuk yang mereka buat sendiri di kawasan kumuh (*slum area*) dan permukiman liar (*schelter*) yang umumnya kurang tersentuh pelayanan jasa, seperti listrik, air, transportasi, serta jasa-jasa kesehatan dan pendidikan.

Ciri lainnya dari sector informal sebagaimana dijelaskan oleh Widodo (2002: 26), sebagai berikut.

1. Kegiatan usaha yang tidak terorganisasi secara baik, karena timbulnya unit usaha tidak menggunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia pada sektor formal.
2. Pada umumnya tidak mempunyai izin.
3. Pola kegiatan usaha tidak teratur, baik dalam arti lokasi maupun jam kerja.
4. Kebijakan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak sampai ke sektor ini.
5. Satuan usaha yang mudah keluar dan masuk dari subsektor yang satu ke subsektor yang lainnya.
6. Teknologi yang dipakai masih bersifat sangat sederhana.
7. Modal dan perputaran usaha relatif kecil sehingga skala operasinya juga kecil.
8. Untuk menjalankan usaha tidak memerlukan pendidikan formal karena pendidikan diperoleh dari pengalaman sambil bekerja;
9. Satuan usaha termasuk dalam golongan *one man enterprises* dan kalau mempekerjakan buruh biasanya berasal dari keluarga.
10. Sumber dan modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan yang tidak resmi.
11. Hasil produksi atas jasa tertentu dikonsumsi oleh golongan masyarakat kota/desa yang berpenghasilan rendah dan kadang-kadang juga yang berpenghasilan menengah.

Kemudian menurut Wirosardjono (dalam Sari, 2003: 27) ciri-ciri sektor informal disebutkan antara lain sebagai berikut.

1. Pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti waktu, permodalan maupun penerimaan.
2. Tidak tersentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga kegiatannya sering dikatakan "liar".
3. Modal, peralatan dan perlengkapan maupun omsetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian.

4. Tidak mempunyai tempat tetap.
5. Umumnya dilakukan oleh dan melayani golongan masyarakat yang berpendapatan rendah.
6. Tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus, sehingga dapat menyerap bermacam-macam tingkatan tenaga.
7. Mempekerjakan tenaga yang sedikit dan dari lingkungan hubungan keluarga, kenalan atau berasal dari daerah yang sama.
8. Tidak mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan, dan sebagainya.

Perbedaan antara sektor formal dan informal dari segi karakteristik dan cirinya, (Hidayat, 1978: 10) dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 6
Perbedaan Karakteristik Sektor Formal dan Informal

No.	Karakteristik	Sektor Informal	Sektor Formal
1	Modal	Sukar peroleh	Relatif mudah diperoleh
2	Teknologi	Padat karya	Padat modal
3	Organisasi	Seperti organisasi keluarga	Birokrasi
4	Sumber modal	Lembaga keuangan tidak resmi	Lembaga keuangan resmi
5	Serikat buruh	Tidak berperan	Sudah berperan
6	Bantuan negara	Tidak ada	Diperlukan untuk kelangsungan usaha
7	Hubungan dengan desa	Saling menguntungkan	<i>One-way-traffic</i> untuk kepentingan sektor formal

8	Sifat wiraswasta	Berdikari	Sangat bergantung pada perlindungan pemerintah atau impor
9	Persediaan barang	Jumlah sedikit dan kualitas berubah-ubah	Jumlah besar dan kualitas baik
10	Hubungan kerja dengan majikan	Berdasar atas saling percaya	Berdasarkan kontrak kerja

D. Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah adalah para pekerja pada sektor informal yang banyak ditemui di perkotaan. PKL cenderung menempati lokasi yang tidak permanen dan tersebar hampir di setiap trotoar atau ruang-ruang “terbuka” yang bersifat umum. Dari penjelasan karakteristiknya di atas, penampilannya tampak dalam bentuk sarana dagangan yang sederhana yang umumnya, masih bercirikan tradisional dan sederhana.

Secara definitif, pedagang kaki lima (PKL) adalah pedagang yang menggunakan bahu jalan atau trotoar sebagai tempat untuk berdagang (Dwiyanti, 2005: 33). Penyebutan pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga “kaki” gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Perkembangan selanjutnya, istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.

Istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan Belanda pada waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar luas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter. Ada juga yang mengatakan bahwa Asal mula kata pedagang kaki lima adalah berasal dari bahasa Inggris “*feet*” yang artinya kaki, dan ukuran 1 feet adalah sekitar 21 cm. Dulu, lebar trotoar adalah 5 feet (sekitar 1,5 m). Selanjutnya

pedagang yang berjualan di sepanjang trotoar disebut pedagang kaki lima.

Pendapat lainnya, menurut Rusli Ramli (1992: 31), pedagang kaki lima (PKL) pada umumnya adalah pekerjaan yang paling nyata dan paling penting di kebanyakan kota pada negara berkembang. Pedagang kaki lima di perkotaan mempunyai karakteristik dan ciri-ciri yang khas dengan sektor informal, sehingga sektor informal perkotaan sering diidentikkan sebagai pedagang kaki lima. Mc. Gee dan Yeung (1977: 25), mendefinisikan pengertian PKL sama dengan "*hawkers*", yaitu orang-orang yang menjual barang atau jasa di tempat umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.

Dalam perkembangan selanjutnya, pengertian PKL menjadi semakin luas, tidak hanya pedagang yang menempati trotoar atau sepanjang bahu jalan saja. Ruang aktivitas usaha pedagang kaki lima yang semakin luas, dimana tidak hanya menggunakan hampir semua ruang publik yang ada, seperti jalur-jalur pejalan kaki, areal parkir, ruang-ruang terbuka, taman-taman, terminal, perempatan jalan, tetapi juga dalam melakukan aktivitasnya pedagang kaki lima bergerak keliling dari rumah ke rumah melalui jalan-jalan kecil di perkotaan.

E. Karakteristik PKL (Pedagang Kaki lima)

Seperti sudah dijelaskan di atas, pedagang kaki lima adalah bagian dari sektor informal yang banyak ditemukan di perkotaan. Sebagai bagian dari sektor informal, PKL mempunyai karakteristik yang mirip dengan ciri-ciri pokok sektor informal. Berdasarkan pendapat Widodo (2002: 29) ditemukan 21 karakteristik pedagang kaki lima, yaitu sebagai berikut.

1. Kelompok pedagang yang kadang-kadang sebagai produsen, yaitu pedagang makanan dan minuman yang memasaknya sendiri.
2. Menjajakan barang dagangannya pada gelaran tikar di pinggir jalan dan di depan toko yang dianggap strategis. Ada juga yang menggunakan meja, kereta dorong, dan kios kecil.
3. Menjual barang secara eceran.

4. Bermodal kecil, bahkan sering dimanfaatkan pemilik modal dengan memberikan komisi sebagai jerih payah.
5. Kelompok marginal bahkan ada pula yang masuk dalam kelompok submarginal;
6. Kualitas barang yang dijual relatif rendah, bahkan ada yang khusus menjual barang-barang dengan kondisi sedikit cacat dengan harga yang lebih murah lagi.
7. Omset penjualan tidak besar.
8. Pembeli pada umumnya berdaya beli rendah.
9. Jarang ditemukan kasus pedagang kaki lima yang sukses secara ekonomi, sehingga kemudian meningkat dalam jenjang hierarki pedagang.
10. Merupakan usaha "*family enterprise*", dimana anggota keluarga turut membantu dalam usaha tersebut.
11. Mempunyai sifat "*one man enterprise*".
12. Barang yang ditawarkan tidak berstandar, dan perubahan jenis barang yang diperdagangkan sering terjadi.
13. Tawar-menawar antarapembeli dan pedagang merupakan ciri yang khas pada usaha perdagangan kaki lima.
14. Sebagian PKL melaksanakan secara penuh, yaitu berupa "*full time job*", sebagian lagi melakukannya setelah jam kerja atau pada waktu senggang dalam rangka usaha mencapai pendapatan tambahan.
15. Sebagian PKL melakukan pekerjaannya secara musiman, dan terlihat jenis barang dagangannya berubah-ubah.
16. Barang-barang yang dijual merupakan barang yang umum, jarang sekali PKL menjual barang khusus.
17. Berdagang dalam kondisi tidak tenang, karena takut sewaktu-waktu usaha mereka ditertibkan dan dihentikan oleh pihak yang berwenang.
18. Masyarakat sering beranggapan bahwa para PKL adalah kelompok yang menduduki status sosial yang rendah dalam masyarakat.

19. Karena faktor pertentangan kepentingan, kelompok PKL yang sulit bersatu dalam bidang ekonomi meskipun perasaan setia kawan yang kuat di antara mereka.
20. Waktu kerja tidak menunjukkan pola yang tetap, hal ini menunjukkan seperti pada ciri perusahaan perseorangan.
21. Mempunyai jiwa "*entrepreneurship* yang kuat.

F. Pola Aktivitas PKL (Pedagang Kaki lima)

1. Lokasi dan Waktu Berdagang

Beberapa ciri yang berkaitan dengan penentuan lokasi yang diminati oleh para pedagang sektor informal atau pedagang kaki lima, yaitu:

- a. terdapat akumulasi orang yang melakukan kegiatan bersama-sama pada waktu relatif sama, sepanjang hari;
- b. berada pada kawasan tertentu yang merupakan pusat-pusat kegiatan perekonomian kota dan pusat nonekonomi perkotaan, tetapi sering dikunjungi dalam jumlah besar;
- c. mempunyai kemudahan untuk terjadi hubungan pedagang kaki lima dengan calon pembeli, walaupun dilakukan dalam ruang yang relatif sempit;
- d. tidak memerlukan ketersediaan fasilitas dan utilitas pelayanan umum.

Mc Gee dan Yeung (1977: 76) menyatakan bahwa pola aktivitas PKL yang berkaitan dengan lokasi dan waktu, yaitu menyesuaikan irama dari ciri kehidupan masyarakat sehari-hari. Penentuan periode waktu kegiatannya didasarkan dengan perilaku kegiatan formal. Adapun perilaku kegiatan keduanya cenderung sejalan, walaupun pada saat tertentu, kaitan aktivitas keduanya lemah atau tidak ada hubungan langsung antara keduanya. Temuan ini didasarkan pada penelitian terhadap "*hawkers*" di kota-kota Asia Tenggara.

Saat teramai pada suatu waktu pelayanan dipengaruhi oleh orientasi jasa terhadap pusat-pusat kegiatan di sekitarnya. Saat teramai bagi aktivitas pedagang sektor informal di dekat pusat

perbelanjaan akan berbeda dengan saat-saat teramai di dekat kawasan wisata, kawasan permukiman, kawasan perkantoran, dan sebagainya.

2. Jenis Dagangan

Jenis dagangan yang dijual pada umumnya disesuaikan dengan lingkungan di sekitar lokasi tempat pedagang kaki lima tersebut berdagang. Hal ini sesuai dengan pendapat Mc. Gee dan Yeung (1977: 82-83) yang menyatakan jenis dagangan pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh aktivitas yang ada di sekitar kawasan pedagang tersebut beraktivitas. Berdasarkan penelitiannya, ia menyatakan, jenis dagangan pedagang kaki lima dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu:

- a. makanan yang tidak diproses dan semi olahan (*unprocessed and semi processed food*), makanan yang tidak diproses termasuk makanan mentah seperti buah-buahan, sayur-sayuran, sedangkan makanan semi proses adalah beras;
- b. Makanan siap saji (*prepared food*), yaitu pedagang makanan dan minuman yang sudah dimasak;
- c. Barang bukan makanan (*non food items*), kategori ini terdiri atas barang-barang dalam skala yang luas, mulai dari tekstil hingga obat-obatan;
- d. Jasa (*service*), terdiri atas beragam aktivitas seperti jasa perbaikan sol sepatu dan tukang potong rambut. Jenis komoditas ini cenderung menetap.

3. Bentuk Sarana Dagang

Bentuk sarana perdagangan yang dipergunakan oleh para PKL dalam menjalankan aktivitasnya sangat bervariasi. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mc. Gee dan Yeung (1977: 82-83) di kota-kota di Asia Tenggara diketahui bahwa pada umumnya bentuk sarana tersebut sangat sederhana dan biasanya mudah untuk dipindah atau dibawa dari satu tempat ke tempat lain dan dipengaruhi oleh jenis dagangan yang dijual. Bentuk sarana perdagangan yang digunakan oleh PKL adalah sebagai berikut.

- a. Pikulan atau keranjang digunakan oleh para pedagang yang keliling (*mobile hawkers*) atau semi menetap (*semi static*). Hal ini dimaksudkan agar barang mudah dipindahkan ke suatu tempat.
- b. Gelaran atau alas, berupa kain, tikar, terpal, kertas dan sebagainya.
- c. Jongko atau meja, baik yang beratap maupun tidak beratap. Sarana ini biasanya digunakan PKL yang menetap.
- d. Gerobak atau kereta dorong yang beratap ataupun tidak beratap. Biasa digunakan oleh PKL baik yang menetap maupun yang tidak menetap. Pada umumnya digunakan untuk menjajakan makanan, minuman, dan rokok.
- e. Warung semi permanen terdiri atas beberapa gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan bangku-bangku panjang. Sarana ini menggunakan atap terpal atau plastik yang tidak tembus air. PKL dengan sarana ini adalah PKL yang menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman.
- f. Kios, pedagang yang menggunakan bentuk sarana ini dikategorikan pedagang yang menetap karena secara fisik tidak bisa dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan.

Tiap-tiap jenis bentuk sarana berdagang yang digunakan, memiliki ukuran yang berbeda-beda, bergantung pada keinginan dan kebutuhan pedagang yang bersangkutan. Umumnya sarana yang digunakan untuk berdagang adalah gelaran atau alas dan jongko atau meja rata-rata ukuran panjang x lebar adalah 1,42 x 1,54 (m). Tujuannya adalah mudah dan cepat dalam mengemasi dagangannya atau berpindah tempat sesuai dengan kondisi dan situasi jika ada penertiban pedagang kaki lima.

4. Pola Penyebaran

Bentuk penyebaran PKL dibagi dua kelompok, yaitu sebagai berikut.

- a. Pola penyebaran mengelompok (*focus agglomeration*). Pedagang informal pada tipe ini pada umumnya memanfaatkan aktivitas pada sektor formal. Biasanya pusat-pusat perbelanjaan menjadi salah satu daya tarik lokasi sektor informal untuk menarik konsumennya. Selain itu, ujung jalan, ruang terbuka, sekeliling pasar, ruang parkir, taman merupakan lokasi-lokasi yang banyak diminati oleh sektor ini. Pola penyebaran seperti ini biasanya dipengaruhi oleh adanya pertimbangan aglomerasi, yaitu pemusatan atau pengelompokan pedagang sejenis atau pedagang yang mempunyai sifat komoditas yang sama atau saling menunjang. Biasanya dijumpai pada para pedagang makanan dan minuman.
- b. Pola penyebaran memanjang (*linier concentration*). Pada umumnya, pola ini terjadi di sepanjang atau di pinggir jalan utama (*main street*) atau pada jalan yang menghubungkan jalan utama. Dengan kata lain, pola perdagangan ini ditentukan oleh pola jaringan jalan itu sendiri. Pola kegiatan linier lebih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan aksesibilitas yang tinggi pada lokasi yang bersangkutan. Dilihat dari segi pedagang informal itu sendiri, hal ini sangat menguntungkan, sebab dengan menempati lokasi yang beraksesibilitas tinggi, ia mempunyai kesempatan yang tinggi dalam meraih konsumen. Jenis komoditi yang biasa diperdagangkan adalah pakaian, kelontong, jasa reparasi, buah-buahan, dan lainnya.

5. *Sifat Pelayanan*

Sifat pelayanan PKL dibagi menjadi tiga kelompok berikut.

- a. Pedagang menetap (*static*). Pedagang menetap adalah suatu bentuk layanan yang mempunyai cara atau sifat menetap pada suatu lokasi tertentu. Dalam hal ini setiap pembeli atau konsumen harus datang sendiri ke tempat pedagang dimana ia berada. Sarana fisik berdagang dengan sifat seperti ini biasanya berupa kios atau jongkol atau roda atau kereta beratap.
- b. Pedagang semi menetap (*semi static*). Pedagang semi menetap merupakan suatu bentuk layanan pedagang yang mempunyai sifat menetap sementara, yaitu hanya pada saat-saat tertentu

saja. Dalam hal ini PKL akan menetap bila ada kemungkinan datangnya pembeli cukup besar. Biasanya pada saat bubar bioskop, para pegawai masuk/keluar kantor atau saat ramainya pengunjung di pusat kota. Apabila tidak ada kemungkinan pembeli yang cukup besar, maka pedagang tersebut berkeliling. Dengan kata lain ciri utama PKL yang memilih pola pelayanan seperti ini adalah adanya pergerakan PKL yang menetap pada suatu lokasi pada periode tertentu, setelah waktu berjualan selesai (pada sore atau malam hari). Adapun sarana fisik yang dipergunakan untuk berdagang berupa kios beroda, jongko atau roda/kereta beratap.

- c. Pedagang keliling (*mobile*), yaitu bentuk layanan pedagang yang melayani konsumennya dengan cara mendatangi atau mengejar konsumen. Biasanya pedagang yang mempunyai sifat ini adalah pedagang yang mempunyai volume dagangan kecil. Aktivitas PKL dalam kondisi ini ditunjukkan dengan sarana fisik perdagangan yang mudah dibawa. Dengan kata lain, ciri utama dari unit ini adalah PKL yang berjualan bergerak dari satu tempat ke tempat lain. Bentuk sarana fisik perdagangan mereka adalah kereta dorong dan pikulan/keranjang.

6. *Para Pengguna Jasa PKL*

Golongan pengguna jasa PKL umumnya terdiri atas golongan pendapatan menengah dan rendah. Hal ini karena harga yang ditawarkan oleh pedagang sektor informal relatif lebih rendah sehingga terjangkau bagi golongan pendapatan rendah sekalipun. Bagi golongan berpendapatan tinggi ada kecenderungan untuk tidak mengunjungi lokasi aktivitas PKL, terutama untuk jenis barang dagangan bukan makanan. Pertimbangannya adalah kualitas barang yang biasanya lebih rendah, adanya kemungkinan penipuan dalam hal kualitas barang dan sebagainya, sehingga golongan ini lebih memilih untuk berbelanja di toko atau supermarket. Selain alasan tersebut, dari sisi psikologis, ada kecenderungan gaya hidup masyarakat kota yang selalu ingin menjaga gengsi, sehingga mereka lebih percaya diri apabila berbelanja di tempat-tempat yang dapat mewakili status mereka. Sekalipun demikian, tidak tertutup kemungkinan bahwa masyarakat berpendapatan menengah ke atas

mendatangi lokasi aktivitas perdagangan sector Informal, tetapi ini terjadi sekali waktu atau bersifat insidental.

Rachbini (1994: 92) menyatakan bahwa dari sekitar 2 juta lebih atau pegawai sektor formal (swasta maupun negeri) di Jakarta lebih kurang satu setengah juta membeli makanan dari sektor informal. Hanya dengan cara ini, mereka dapat bertahan dalam kondisi gaji pada sektor formal yang rata-rata rendah. Kondisi ini juga menunjukkan adanya hubungan antarasektor formal dan informal.

7. *Pilihan Ruang Aktivitas*

Trotoar dan bahu jalan, terutama di lokasi keramaian kota, dipenuhi oleh pelaku sektor informal PKL. Hal ini karena PKL dalam memilih lokasi bagi aktivitas usahanya akan berusaha untuk selalu mendekati pasar atau pembeli. Mereka berusaha agar barang atau jasa yang dijual terlihat oleh pembeli (Effendi, 1996: 236).

Oleh karena itu, mereka akan memilih lokasi-lokasi yang strategis dan menguntungkan di pusat kota atau lokasi yang merupakan lokasi aktivitas masyarakat. Itulah sebabnya, dapat kita jumpai kehadiran PKL di sekitar lokasi aktivitas perdagangan, pendidikan, perkantoran, dan aktivitas sosial masyarakat lainnya. Dalam teori lokasi juga disebutkan bahwa bagi pedagang terdapat kecenderungan untuk berorientasi pada konsentrasi konsumen dalam menentukan lokasi tempat usaha (Djojodipuro, 1992: 30).

Di samping faktor lokasi yang strategis dalam arti dekat dengan keramaian atau mudah dijangkau pembeli, PKL juga memperhitungkan faktor kedekatan. Dean Forbes (dalam Manning dan Effendi, 1996: 348), menyatakan bahwa ada variasi pemusatan ruang dalam PKL yang disebabkan oleh hubungan yang kompleks antara suplai pekerja, keperluan produksi, perilaku pemasaran, dan sarana serta prasarana transportasi. Perlunya lokasi produksi dan pemasaran dekat dengan sumber bahan baku telah mendorong munculnya pemusatan sektor informal PKL.

Rachbini dan Hamid (1994: 101) berdasarkan hasil penelitiannya mengenai PKL mengemukakan adanya korelasi yang tinggi antara tingkat mobilitas tempat usaha dengan mobilitas tempat tinggal.

Ini artinya, mobilitas tempat tinggal terjadi karena mobilitas tempat usaha dan bukan sebaliknya. Massa pedagang dan jasa informal harus mengikuti dan bertempat tinggal di mana saja. Mereka harus dekat dengan tempat usahanya. Jika tidak, mereka akan dililit oleh masalah ongkos transportasi dan kesulitan lain yang menyangkut cara membawa dan menyimpan alat-alat usahanya.

Dalam teori lokasi yang mengemukakan transportasi disebutkan bahwa penting untuk menentukan lokasi sedemikian rupa sehingga diperaleh biaya angkutan yang minimum (Djojodipuro, 1992: 30). Hal ini terkait pula dengan ketersediaan sarana transportasi, baik bagi PKL bersangkutan maupun bagi pembeli atau konsumen.

Penempatan lokasi kegiatan ekonomi yang sulit dijangkau, dalam arti sarana transportasi yang tersedia kurang atau tidak memadai merupakan faktor penyebab kegagalan bagi pelaku yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, sering relokasi PKL yang dilakukan oleh pemerintah kurang mendapat respons yang baik, karena tidak didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, termasuk sarana transportasi. Tempat baru tersebut tidak memenuhi kriteria sebagai lokasi bagi aktivitas perdagangan sehingga PKL yang direlokasi baru tersebut kembali ke lokasi yang lama.

Dari beberapa uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan pilihan lokasi bagi aktivitas usahanya, PKL akan mempertimbangkan beberapa hal berikut.

- a. Orientasi kepada konsentrasi konsumen, dalam arti PKL akan memilih lokasi sedekat mungkin dengan konsumennya.
- b. Pertimbangan terhadap faktor kedekatan lokasi, baik dengan pusat kegiatan masyarakat, tempat tinggal, sumber bahan baku, permukiman penduduk terdekat.
- c. Pertimbangan terhadap kemudahan transportasi.

BAB 11

KOTA DAN ANAK JALANAN DAN GEPENG (GELANDANGAN DAN PENGEMIS)

“Membuka mata tentang anak jalanan akan membangun kepedulian kita terhadap masalah mereka.”

A. Pengantar

Kota penuh cerita. Ada cerita urbanisasi, industri, pedagang kaki lima, kemacetan (transportasi), sebagaimana penjelasan terdahulu. Cerita berikutnya adalah anak jalanan dan gepeng (gembel dan pengemis). Anak jalanan dan gepeng merupakan kelompok anak dan para tunawisma yang sering ditemui serta menghiasi kota-kota besar di Indonesia. Dalam UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pada pasal 4 dijelaskan bahwa setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Begitupun dalam pasal 8 menyatakan setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spritual, dan sosial. Ditambah Pada pasal 34 UUD 1945 juga sudah jelas ditegaskan fakir miskin dan anak

terlantar pelihara oleh Negara. Jika kaitkan dengan UU No. 23 Tahun 2002 di atas, yang menjelaskan tentang perlindungan anak maka lengkaplah suatu peraturan yang melindungi hak-hak anak.

Akan tetapi kenyataannya sungguh ironis. Sosok anak jalanan, gepeng adalah kelompok yang selalu dipandang hina di mata masyarakat. Manakala menyebut anak jalanan, perhatian kita akan tertuju pada sosok-sosok kumuh, dekil, liar, nakal dan selalu hadir di perempatan jalan, tumpukan sampah, pusat-pusat hiburan, keramaian atau terminal-terminal. Penampilannya yang jorok, ekonomi keluarganya yang miskin, lingkungan pemukimannya di daerah-daerah kumuh atau bahkan sama sekali tidak mempunyai tempat tinggal tetap, perangnya yang liar dan sering melakukan kejahatan dan kekhasan lain anak jalanan, menyebabkan pandangan masyarakat terhadapnya sangat rendah.

Ironisnya lagi, masyarakat bahkan tidak menganggap mereka sebagai manusia lazimnya. Anak jalanan adalah sampah yang tidak lagi mempunyai masa depan, tidak bisa diharapkan sebagai generasi penerus pembangunan dan tidak mempunyai manfaat bagi masyarakat (Frans van Dijk, 1993: 11). Statusnya sebagai anak jalanan, menyebabkan anak-anak itu harus rela dengan berbagai hinaan, cacian, makian, kekejaman, kekerasan dan kesan buruk masyarakat. Ini artinya ketika permasalahan sosial menimpa keluarga dan dirinya, dengan sendirinya ia mengalami penghilangan hak sebagai manusia dan hak sebagai anak oleh masyarakat.

Anak jalanan merupakan anak-anak marginal yang terpaksa atau dipaksa mencari nafkah bagi diri, keluarga atau orang lain dengan berjualan koran, mengamen, menyemir sepatu, pemulung, tukang sapu atau lap mobil, pedagang asongan, pengemis dan berbagai pekerjaan yang dapat menghasilkan uang lainnya. Perampasan terhadap hak-hak anak ini tanpa disadari telah terjadi secara besar-besaran, dan anak-anak yang tengah menikmati pendidikan di sekolah-sekolah formalpun; mulai terancam dan bahkan tidak sedikit yang *droup out*. Kesempatan untuk bermain dan tumbuh kembang sudah hilang. Kondisi itu merupakan akibat ketidakberdayaan orangtua untuk melindungi anaknya, sehingga anak-anak dijadikan tumpuan untuk membantu pemenuhan kebutuhan keluarga (Frans van Dijk, 1999: 12).

B. Pengertian Anak Jalanan

Brazilia, Amerika Serikat sebagai Negara pertama kali yang memperkenalkan istilah anak jalanan. "*Meninos de Ruas*" istilah untuk menyebut kelompok anak-anak yang hidup di jalanan dan tidak memiliki tali ikatan dengan keluarga (B.S. Bambang, 1993: 9). Di beberapa negara lainnya, penyebutan istilah anak jalanan berbeda-beda. Misalnya di Colombia, mereka disebut "*gamin*" (*urchin* atau *melarat*) dan "*chinchés*" (kutu kasur), di Rio dikenal dengan "*marginais*" (kriminal atau marginal), di Peru dikenal dengan istilah "*pa'jaros frutero*" (burung pemakan buah), di Bolivia dikenal istilah "*polillas*" (ngrengat), di Honduras disebut dengan istilah "*resistoleros*" (perampok kecil), di Vietnam dikenal dengan "*Bui Doi*" (anak dekil), di Rwanda dengan istilah "*saligoman*" (anak menjijikkan), atau disebut dengan "*poussing*" (anak ayam), di Camerun dikenal dengan "*moustique*" (nyamuk), dan di Zaire atau Congo disebut dengan istilah "*balados*" (pengembara).

Istilah-istilah tersebut menggambarkan posisi anak-anak jalanan serta aktivitas mereka dalam masyarakat.

Ada banyak pengertian yang dikemukakan oleh banyak ahli, untuk menggambarkan kondisi anak jalanan yang sesungguhnya. PBB menjelaskan bahwa anak jalanan adalah anak yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan untuk bekerja, bermain atau beraktivitas lainnya. Anak jalanan tinggal di jalanan karena dicampakkan atau tercampak dari keluarga yang tidak mampu menanggung beban karena kemiskinan dan kehancuran keluarganya.

Beberapa studi menyatakan bahwa anak jalanan adalah anak usia antara 7 sampai 15 tahun yang bekerja di jalanan dan tempat umum lainnya yang dapat mengganggu ketentraman dan keselamatan orang lain serta membahayakan keselamatan dirinya atau anak yang berusia 6 sampai 15 tahun yang tidak bersekolah lagi dan tidak tinggal bersama orangtua mereka, dan bekerja seharian untuk memperoleh penghasilan di jalanan, persimpangan dan tempat-tempat umum atau anak-anak yang berusia di bawah 21 tahun yang berada di jalanan untuk mencari nafkah yang dengan berbagai cara (tidak termasuk pengemis, gelandangan, bekerja di toko/kios).

Depsos (2001: 20) mendefinisikan bahwa anak jalanan adalah anak yang sebagian besar menghabiskan waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanan atau tempat-tempat umum lainnya.

Berdasarkan pengertian di atas, secara garis besar anak jalanan dibedakan dalam tiga kelompok (Atwar Bajari, 2002: 18-20) berikut.

1. *Children on the street*. Anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi sebagai pekerja anak di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orangtua mereka. Sebagian penghasilan mereka adalah untuk membantu memperkuat, penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh kedua orangtuanya.
2. *Children of the street*. Anak-anak yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Beberapa di antara mereka masih mempunyai hubungan dengan orangtuanya, tetapi frekuensi pertemuan mereka tidak menentu. Banyak di antara mereka adalah anak-anak yang karena kekerasan, lari atau pergi dari rumah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa anak-anak pada kategori ini sangat rawan terhadap perlakuan salah, baik secara sosial, emosional, fisik maupun seksual (Irwanto, 1995: 45).
3. *Children from families of the street*. Anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Meskipun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ke tempat yang lain dengan segala resikonya. Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah pemampangan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi bahkan sejak masih dalam kandungan. Di Indonesia kategori ini dengan mudah ditemui diberbagai kolong jembatan, rumah-rumah liar sepanjang rel kereta api dan pinggir sungai (Surya Mulandar, 1996: 24)

Depsos (BKSNI, 2000: 24) mengelompokkan anak jalanan menjadi empat kategori berikut.

1. *Anak jalanan yang hidup dijalanan, dengan kriteria:*
 - a. putus hubungan atau lama tidak ketemu dengan orangtuanya;
 - b. sebanyak 8-10 jam berada di jalanan untuk “bekerja” (mengamen, mengemis, memulung) dan sisanya menggelandang/tidur;
 - c. tidak lagi sekolah;
 - d. rata-rata berusia di bawah 14 tahun.
2. *Anak jalanan yang bekerja di jalanan, dengan kriteria:*
 - a. berhubungan tidak teratur dengan orangtuanya;
 - b. sebanyak 8-16 jam berada di jalanan ;
 - c. mengontrak kamar sendiri, bersama teman ikut orangtua, saudara, umumnya di daerah kumuh;
 - d. tidak lagi sekolah;
 - e. pekerjaannya sebagai penjual koran, pengasong pencuci bus, pemulung penyemir, sepafu, dan lainnya;
 - f. rata-rata berusia di bawah 16 tahun.
3. *Anak yang rentan menjadi anak jalanan, dengan kriteria:*
 - a. bertemu teratur setiap hari tinggal dan tidur dengan keluarganya;
 - b. sebanyak 4-5 jam kerja di jalanan;
 - c. masih bersekolah;
 - d. pekerjaan: penjual koran, penyemir, pengamen, dan lainnya;
 - e. usia rata-rata di bawah 14 tahun.
4. *Anak jalanan berusia di atas 16 tahun, dengan kriteria:*
 - a. tidak lagi berhubungan atau berhubungan tidak teratur dengan orangtuanya;

- b. sebanyak 8-24 jam berada di jalanan;
- c. tidur di jalan atau rumah orangtua;
- d. sudah tamat SD atau SLTP, namun tidak bersekolah lagi;
- e. pekerjaan: calo, mencuci bis, menyemir, dan lainnya.

Pengelompokan lainnya berkaitan dengan anak jalanan, di antaranya:

1. *Anak jalanan yang hidup di jalanan*, dengan cirinya sebagai berikut:
 - a. lama tidak bertemu dengan orangtuanya minimal setahun yang lalu;
 - b. berada di jalanan seharian untuk bekerja dan menggelandang;
 - c. bertempat tinggal di jalanan dan tidur di sembarang tempat, seperti emper, toko, kolong jembatan, taman, terminal, stasiun, dan lainnya;
 - d. tidak bersekolah lagi.
2. *Anak jalanan yang bekerja di jalanan*, cirinya adalah:
 - a. berhubungan tidak teratur dengan orangtuanya, yaitu pulang secara periodik misalnya seminggu sekali, sebulan sekali, dan tidak tentu, mereka umumnya berasal dari luar kota yang bekerja di jalanan,
 - b. berada di jalanan sekitar 8 s.d. 12 untuk bekerja, sebagian mencapai 16 jam;
 - c. bertempat tinggal dengan cara mengontrak sendiri atau bersama teman, dengan orangtua atau saudaranya atau di tempat kerjanya di jalan;
 - d. tidak bersekolah lagi.
3. *Anak yang rentan menjadi anak jalanan*, dengan cirinya adalah:

- a. setiap hari bertemu dengan orangtuanya (teratur);
- b. berada di jalanan sekitar 4 sampai 6 jam untuk bekerja;
- c. tinggal dan tidur bersama orangtua/wali;
- d. masih bersekolah.

Berkaitan dengan karakteristik anak jalanan, di antaranya:

1. *Kelompok anak yang hidup dan bekerja di jalanan, karakteristiknya:*
 - a. menghabiskan seluruh waktunya di jalanan;
 - b. hidup dalam kelompok kecil atau perseorangan;
 - c. tidur di ruang-ruang atau cekungan di perkotaan, seperti terminal, emper, toko, kolong jembatan, dan pertokoan;
 - d. hubungan dengan orangtuanya biasanya sudah putus;
 - e. putus sekolah;
 - f. bekerja sebagai pemulung, pengamen, mengemis, penyemir, kuli angkut barang;
 - g. berpindah-pindah tempat.
2. *Kelompok anak jalanan yang bekerja di jalanan dan masih pulang ke rumah orangtua mereka setiap hari, karakteristiknya adalah:*
 - a. hubungan dengan orangtua masih ada, tetapi tidak harmonis;
 - b. sebagian besar dari mereka telah putus sekolah dan sisanya rawan untuk meninggalkan bangku sekolah;
 - c. rata-rata pulang setiap hari atau seminggu sekali ke rumah;
 - d. bekerja sebagai pengemis, pengamen, kernet, pedagang asongan, koran, dan ojek payung;
3. *Kelompok anak jalanan yang bekerja di jalanan dan pulang ke desanya antara satu hingga dua bulan sekali, karakteristiknya adalah:*

- a. bekerja di jalanan sebagai pedagang asongan, menjual makanan keliling, kuli angkut barang;
 - b. hidup berkelompok bersama dengan orang-orang yang berasal dari satu daerah dengan cara mengontrak rumah atau tinggal di sarana-sarana umum atau tempat ibadat seperti masjid;
 - c. pulang antara satu hingga tiga bulan sekali;
 - d. ikut membiayai keluarga di desanya;
 - e. putus sekolah.
4. *Anak remaja jalanan bermasalah (ABG)*, karakteristiknya adalah:
- a. menghabiskan sebagian waktunya di jalanan;
 - b. sebagian sudah putus sekolah;
 - c. terlibat masalah narkoba dan obat-obatan lainnya;
 - d. sebagian dari mereka melakukan pergaulan seks bebas, beberapa anak perempuan mengalami kehamilan dan terlibat prostitusi;
 - e. berasal dari keluarga yang tidak harmonis.

C. Proses Terjadinya Anak Jalanan

Tjuk Kasturi Sukiadi (1999: 10) menjelaskan bahwa proses terjadinya anak jalanan dibagi dalam beberapa tahap.

Tahap I: pengetahuan sampai adanya ketertarikan. Ada kebiasaan semakin berkelompok dari anak-anak di perkampungan. Bersama kelompoknya, mereka berjalan-jalan ke tempat sebagaimana telah disepakati bersama. Di perjalanan, mereka menjumpai anak-anak jalanan sedang bekerja. Mereka sebatas melihat dan pengetahuan mereka bahwa ada pekerjaan yang bisa menghasilkan uang dan itu bisa dilakukan anak seusia mereka. Pada tahap ini, keinginan menjadi anak jalanan masih bergantung pada masing-masing anak, seberapa besar perhatian dan ketertarikan pada pekerjaan tersebut.

Pada tahap ini, anak tidak langsung turun ke jalan, melainkan bergantung pada stimulus berikutnya (ada fasilitas).

Tahap II: ketertarikan sampai keinginan. Tahap ini merupakan tahap ketertarikan yang telah mendapat “fasilitas”, atau faktor pendorong, seperti kondisi ekonomi atau kondisi keretakan hubungan orangtua. Fasilitas tersebut akan semakin memperkuat keinginan anak untuk turun ke jalan.

Tahap III: pelaksanaan. Anak mulai melaksanakan niatnya dengan mendatangi tempat operasi. Jika ia menemukan teman yang sudah dikenal, keinginan untuk menjadi anak jalanan segera terealisasi meskipun agak malu-malu.

Tahap IV: memasuki kehidupan anak jalanan. Dalam tahap ini, si anak akan diterpa berbagai pengaruh kehidupan jalanan. Hal ini juga bergantung pada diri anak itu sendiri dan teman yang membawanya. Yang tidak kalah penting, peranan orangtua untuk tetap mengontrolnya. Bila ketiga pihak di atas masih ada dalam dirinya, anak akan tetap positif dan tidak tercerabut dari norma dan nilai yang telah dipegang sebelumnya.

Tahap V: terjerumus atau kembali pada kehidupan wajar. Apabila dalam perkembangannya anak menyadari bahwa mencari nafkah di jalanan semakin sulit maka ada dua kemungkinan. Kemungkinan pertama bertahan dengan tetap memegang norma kemasyarakatan atau keluar dari komunitas jalanan. Kemungkinan kedua bila menerima stimulus baik dan kawan maupun pihak lain untuk berbuat negatif, anak sudah masuk dalam kategori anak jalanan bebas norma agama dan kemasyarakatan cenderung ditinggalkan. Pada tahap inilah, kecenderungan berperilaku menyimpang terjadi seperti judi seks bebas, atau tindakan kriminal lainnya.

D. Faktor-faktor Penyebab Timbulnya Anak Jalanan

Banyak ahli telah meneliti tentang faktor-faktor penyebab kemunculan anak jalanan. Menurut Surya Munandar (1996: 45) ada sejumlah penyebab fenomena anak yang bekerja antara lain adalah tekanan ekonomi keluarga, dipaksa orangtua, diculik dan terpaksa bekerja oleh orang yang lebih dewasa, asumsi bahwa dengan bekerja

bisa digunakan sebagai sarana bermain, dan pembenaran budaya bahwa sejak kecil anak harus bekerja. Ada pula yang menyebutkan bahwa faktor-faktor penyebab anak turun ke jalan adalah kemiskinan keluarga, kesibukan orangtua, penolakan masyarakat karena cacat atau anak haram, rumah tangga yang berkonflik, dan salah satu atau kedua orangtua meninggal dunia.

Banyak orang mengira bahwa faktor utama yang menyebabkan anak turun ke jalanan untuk bekerja dan hidup di jalan adalah kemiskinan. Akan tetapi, data dari literatur yang ada menunjukkan bahwa kemiskinan bukanlah satu-satunya faktor penyebab anak turun ke jalan. Secara umum, ada tiga tingkatan penyebab keberadaan anak jalanan (Depsos, 2001: 25-26):

1. mikro (*immediate causes*), yaitu faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarganya;
2. meso (*underlying causes*), yaitu faktor yang ada di masyarakat;
3. makro (*basic causes*), yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur makro.

Pada tingkat mikro, sebab yang bisa diidentifikasi dari anak dan keluarga yang berkaitan, tetapi juga bisa berdiri sendiri, adalah sebagai berikut.

1. Lari dari keluarga, disuruh bekerja baik karena masih sekolah atau sudah putus, berpetualangan, bermain-main atau diajak teman.
2. Sebab dari keluarga adalah terlantar, ketidakmampuan orangtua menyediakan kebutuhan dasar, ditolak orangtua, salah perawatan atau kekerasan di rumah, kesulitan berhubungan dengan keluarga atau tetangga terpisah dengan orangtua sikap-sikap yang salah terhadap anak, keterbatasan merawat anak yang mengakibatkan anak menghadapi masalah fisik, psikologis, dan sosial.

Pada tingkat meso (masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi meliputi:

1. Pada masyarakat miskin, anak-anak adalah aset untuk membantu peningkatan keluarga. Anak-anak diajarkan bekerja yang berakibat *drop out* dari sekolah.
2. Pada masyarakat lain, urbanisasi menjadi kebiasaan dan anak-anak mengikuti kebiasaan itu.
3. Penolakan masyarakat dan anggapan anak jalanan sebagai calon pelaku kriminal.

Pada tingkat makro (struktur masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut.

1. Ekonomi adalah adanya peluang pekerjaan sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal keahlian, mereka harus lama di jalanan dan meninggalkan bangku sekolah, ketimpangan desa dan kota yang mendorong urbanisasi.
2. Pendidikan adalah biaya sekolah yang tinggi, perilaku guru yang diskriminatif, dan ketentuan teknis dan birokratis yang mengalahkan kesempatan belajar.
3. Belum beragamnya unsur-unsur pemerintah memandang anak jalanan sebagai kelompok yang memerlukan perawatan (pendekatan kesejahteraan) dan pendekatan yang menganggap anak jalanan sebagai *trouble maker* atau pembuat masalah (*security approach* atau pendekatan keamanan).

Dengan kata lain, faktor-faktor yang membuat keluarga dan anaknya terpisah, yaitu sebagai berikut.

1. Faktor Pendorong
 - a. Keadaan ekonomi keluarga yang semakin dipersulit oleh besarnya kebutuhan yang ditanggung kepala keluarga sehingga anak-anak disuruh ataupun dengan sukarela membantu mengatasi kondisi ekonomi tersebut.
 - b. Ketidakserasian dalam keluarga sehingga anak tidak betah tinggal di rumah atau anak lari dari keluarga.
 - c. Adanya kekerasan atau perlakuan salah dari orangtua terhadap anaknya sehingga anak lari dari rumah.

- d. Kesulitan hidup di kampung. Anak melakukan urbanisasi untuk mencari pekerjaan mengikuti orang dewasa.

2. Faktor penarik

- a. Kehidupan jalanan yang menjadikan anak mudah mendapatkan uang, bisa bermain dan bergaul dengan bebas.
- b. Diajak teman.
- c. Adanya peluang pada sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal dan keahlian.

Di samping faktor-faktor tersebut, lingkungan komunitas juga merupakan penyebab bagi gejala anak di jalanan terutama yang erat kaitannya dengan fungsi stabilitas sosial dari komunitas itu sendiri. Ada dua fungsi utama stabilitas komunitas, yaitu pemeliharaan tata nilai, dan pendistribusian kesejahteraan dalam kalangan komunitas yang bersangkutan. Dalam pemeliharaan tata nilai, misalnya tetangga atau tokoh masyarakat tidak menasihati ataupun melarang anak berkeliaran di jalan. Adapun berkenaan dengan pendistribusian adalah kurangnya bantuan dari tetangga atau organisasi sosial kemasyarakatan terhadap keluarga miskin di lingkungannya. Dengan kata lain, belum memberikan perlindungan terhadap anak yang terlantar di lingkungan komunitasnya.

Hal lainnya sebagai faktor pendorong yang saling memengaruhi anak turun kejalan, adalah sebagai berikut.

1. Meningkatnya gejala masalah keluarga, seperti kemiskinan, pengangguran, perceraian, kawin muda, kekerasan dalam keluarga, dan lainnya.
2. Penggusuran dan pengusiran keluarga miskin dari tanah/ rumah mereka dengan alasan “demi pembangunan”. Mereka semakin tidak berdaya dengan kebijakan ekonomi makro pemerintah yang lebih menguntungkan segelintir orang.
3. Migrasi desa ke kota dalam mencari kerja akibatnya kesenjangan pembangunan desa-kota, kemudahan transportasi dan ajakan kerabat, membuat banyak keluarga dari desa pindah ke kota

dan sebagian dari mereka terlantar, hal ini mengakibatkan anak-anak mereka terlempar ke jalanan.

4. Melemahnya keluarga besar, yaitu tidak mampu lagi membantu keluarga-keluarga inti. Hal ini diakibatkan oleh pergeseran nilai, kondisi ekonomi, dan kebijakan pembangunan pemerintah.
5. Adanya kesenjangan sistem Jaring Pengaman Sosial sehingga keluarga dan anak menghadapi kesulitan.
6. Pembangunan telah mengorbankan ruang bermain bagi anak (lapangan, taman, dan lahan-lahan kosong). Dampaknya sangat terasa pada daerah-daerah kumuh perkotaan, yaitu anak-anak menjadikan jalanan sebagai ajang bermain dan bekerja.
7. Meningkatnya angka anak putus sekolah karena alasan ekonomi, telah mendorong sebagian anak untuk menjadi pencari kerja dan menjadikan jalanan sebagai salah satu tempat untuk mendapatkan uang.
8. Kesenjangan komunikasi antara orangtua dan anak, yaitu orangtua sudah tidak mampu lagi memahami kondisi serta harapan anak-anak telah menyebabkan anak mencari kebebasan.

E. Pengertian Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)

Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Istilah gepeng, sering ditujukan kepada peminta-minta, musafir, pekerja jalanan, dan sebagainya. Dalam Kamus umum Bahasa Indonesia, pengemis diartikan “orang minta-minta”, yang asal katanya dari kemis (W.J.S. Poerwadarminta, 2006: 866). Adapun kata Pengemis oleh Kementrian Sosial Republik Indonesia termasuk pada PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial).

Dalam Perda Provinsi Jawa Barat No. 10 Tahun 2012 disebutkan beberapa hal yang dikategorikan sebagai PMKS di antaranya anak balita terlantar; anak terlantar; anak berhadapan dengan hukum; anak yang bermasalah sosial psikologis; anak jalanan; wanita rawan sosial ekonomi; korban tindak kekerasan; lanjut usia terlantar; penyandang cacat/penyandang disabilitas; tuna susila; pengemis; gelandangan; kelompok minoritas; bekas warga binaan lembaga

pemasyarakatan; korban penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya; keluarga fakir miskin; keluarga berumah tidak layak huni; keluarga bermasalah sosial psikologis; komunitas adat; korban bencana alam; korban bencana sosial atau pengungsi; pekerja migran bermasalah sosial; orang dengan HIV/AIDS; keluarga rentan; dan korban perdagangan orang (*trafficking*).

Menurut Depertemen Sosial RI (2007: 5) gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Adapun pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Jadi, gelandangan dan pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis.

Pengertian lain bahwa gelandangan berasal dari gelandang yang berarti selalu mengembara, atau berkelana (lelana). Dengan strata demikian, gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan-minum serta tidur di sembarang tempat. Jadi, ada tiga gambaran umum tentang gepeng ini, yaitu:

1. sekelompok orang miskin atau dimiskinkan oleh masyarakat;
2. orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai;
3. orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan keterasingan.

Engkus Kuswarno (197-198) membagi tiga kategori pengemis, sebagai berikut.

1. Pengemis berpengalaman, yaitu pengemis yang menetapkan hidupnya sebagai peminta-minta. Sebetulnya mereka masih memiliki peluang lain, tetapi mengemis sudah menjadi pilihan dalam pekerjaannya, sehingga sulit dilepaskan karena sudah menjadi kebiasaan baginya.

2. Pengemis kontemporer, yaitu pengemis masa kini. Kontemporer artinya mengikuti perkembangan kebutuhan kekinian, hidup untuk hari ini atau dalam taraf jangka pendek, misalnya untuk kehidupan sehari-hari. Pengemis model ini terbagi dua, yaitu kontinu dan temporer.
3. Pengemis berencana, yaitu pengemis ini melakukan kegiatannya untuk tujuan atau rencana tertentu, misalnya hasil yang mereka dapatkan ditabung atau digunakan untuk membeli sesuatu yang dapat dijadikan investasi, seperti emas dan sebagainya.

F. Penyebab Masalah Sosial Gepeng (Gelandangan dan Pengemis)

Gepeng hingga saat ini menjadi masalah di kota-kota besar. Permasalahannya sangat akumulatif, seperti kemiskinan, pendidikan rendah, minimnya keterampilan kerja yang dimiliki, lingkungan, sosial budaya, kesehatan dan sebagainya. Adapun gambaran permasalahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Masalah kemiskinan. Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan jangkauan pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
2. Masalah pendidikan. Pada umumnya tingkat pendidikan gelandangan pengemis relatif rendah sehingga menjadi kendala untuk memperoleh pekerjaan yang layak.
3. Masalah keterampilan kerja. Pada umumnya gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja.
4. Masalah sosial budaya. Ada beberapa faktor sosial budaya yang memengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis.
5. Rendahnya harga diri. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak adanya rasa malu untuk meminta-minta.

6. Sikap pasrah pada nasib. Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.
7. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh peraturan dan norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis adalah salah satu mata pencaharian.
8. Masalah Kesehatan. Dari segi kesehatan, gelandangan dan pengemis termasuk kategori warga Negara dengan tingkat kesehatan fisik yang rendah akibatnya rendahnya gizi makanan dan terbatasnya akses pelayanan kesehatan.

Selain permasalahan di atas ada berbagai dampak yang ditimbulkan oleh permasalahan gelandangan dan pengemis, yaitu sebagai berikut.

1. Masalah lingkungan. Gelandangan dan pengemis pada umumnya tidak memiliki tempat tinggal tetap, tinggal di wilayah yang sebenarnya dilarang dijadikan tempat tinggal, seperti taman-taman, bawah jembatan, dan pinggir kali. Oleh karena itu, kehadiran mereka di kota-kota besar sangat mengganggu ketertiban umum, ketenangan masyarakat, dan kebersihan serta keindahan kota.
2. Masalah kependudukan. Gelandangan dan pengemis yang hidupnya berkeliaran di jalan-jalan dan tempat umum, kebanyakan tidak memiliki kartu identitas (KTP/KK) yang tercatat di kelurahan (RT/RW) setempat dan sebagian besar hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan pernikahan yang sah.
3. Masalah keamanan dan ketertiban. Maraknya gelandangan dan pengemis di suatu wilayah dapat menimbulkan kerawanan sosial, serta mengurangi keamanan dan ketertiban di daerah tersebut.

BAB 12

KOTA DAN PENGANGGURAN

*“Kesempatan kerja penuh tidak selalu dicapai dalam perekonomian sehingga perekonomian selalu menghadapi masalah pengangguran”
(John Maynard Keynes, 1936).*

A. Pengantar

Pengangguran merupakan permasalahan yang sampai saat ini masih menjadi pekerjaan rumah pemerintah pusat pada umumnya dan pemerintah daerah pada khususnya. Berbagai cara untuk mengatasi permasalahan ini sudah ditempuh oleh pemerintah, tetapi masalah ini masih terus ada dan berkembang.

Jika dilihat dari sisi ekonomi, pengangguran merupakan produk dari situasi yang di dalamnya telah terjadi ketidakmampuan pasar tenaga kerja dalam menyerap angkatan kerja yang tersedia, bahkan terus bertambah, antara lain karena jumlah lapangan kerja yang tersedia lebih kecil dari jumlah pencari kerja, kompetensi pencari kerja tidak sesuai dengan pasar tenaga kerja dan kurang efektifnya informasi pasar tenaga kerja bagi pencari kerja.

Selain itu, pengangguran juga dapat disebabkan oleh Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) yang terjadi karena perusahaan menutup atau mengurangi bidang usahanya sebagai akibat dari krisis ekonomi, keamanan yang kurang kondusif, peraturan yang menghambat

investasi, dan lain-lain. Jumlah pengangguran yang tinggi akan saling berkaitan dengan menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

B. Pengertian Pengangguran

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dalam indikator ketenagakerjaan, pengangguran merupakan penduduk yang tidak bekerja, tetapi sedang mencari pekerjaan atau sedang mempersiapkan suatu usaha baru atau penduduk yang tidak mencari pekerjaan karena sudah diterima bekerja, tetapi belum mulai bekerja. Pengangguran adalah masalah makro ekonomi yang memengaruhi manusia secara langsung dan merupakan yang paling berat. Bagi kebanyakan orang, kehilangan pekerjaan berarti penurunan standar kehidupan dan rekanan psikologis. Jadi, tidaklah mengejutkan jika pengangguran menjadi topik yang sering dibicarakan dalam perdebatan politik dan para politisi sering mengklaim bahwa kebijakan yang mereka tawarkan akan membantu menciptakan lapangan kerja (N. Gregory Mankiw, 2003: 150).

Ada beberapa pengertian tentang pengangguran, yang dikemukakan para ahli, yaitu sebagai berikut.

1. Secara umum, pengangguran didefinisikan sebagai keadaan seseorang yang tergolong dalam kategori angkatan kerja (*labor force*), tetapi tidak memiliki pekerjaan dan secara aktif sedang mencari pekerjaan (Muana Nanga, 2005: 253).
2. Pengangguran adalah orang yang tidak bekerja sama sekali, sedang mencari kerja, bekerja kurang dari dua hari selama seminggu, atau seseorang yang sedang berusaha mendapatkan pekerjaan.
3. Sadono Sukirno (2011: 59), mengatakan bahwa pengangguran adalah suatu keadaan seseorang yang tergolong dalam angkatan kerja ingin mendapatkan pekerjaan, tetapi belum dapat memperolehnya. Oleh karena itu, seseorang yang tidak bekerja, tetapi secara aktif mencari pekerjaan tidak tergolong sebagai penganggur.

Beberapa faktor yang memengaruhi tingkat pengangguran, sebagaimana penjelasan Muana Nanga (2005: 26) adalah sebagai berikut.

1. Tingkat upah; memegang peranan yang sangat besar dalam kondisi ketenagakerjaan. Tingkat upah yang berlaku akan memengaruhi permintaan dan penawaran tenaga kerja.
2. Teknologi; penggunaan teknologi yang tepat guna akan mengurangi permintaan tenaga kerja sehingga akan meningkatkan jumlah pengangguran.
3. Produktivitas; peningkatan produktivitas tenaga kerja akan mengurangi permintaan tenaga kerja dan hal ini akan meningkatkan jumlah pengangguran.
4. Fasilitas modal memengaruhi permintaan tenaga kerja melalui dua sisi. Pengaruh substitusi, dimana bertambahnya modal akan mengurangi permintaan tenaga kerja. Pengaruh komplementer, yaitu bertambahnya modal akan membutuhkan tenaga kerja yang lebih banyak untuk mengelola modal yang tersedia.
5. Struktur Perekonomian; perubahan struktur ekonomi menyebabkan penurunan tenaga kerja, terutama tenaga kerja anak dan tenaga kerja tidak terdidik.

Menurut Zainab Bakir dan Cris Maning (1984: 35) untuk mengelompokkan pengangguran perlu diperhatikan dimensi-dimensi yang berkaitan dengan pengangguran itu sendiri, yaitu:

1. intensitas pekerjaan (yang berkaitan dengan kesehatan dan gizi makanan);
2. waktu (banyak di antara mereka yang bekerja ingin bekerja lebih lama);
3. produktivitas (kurangnya produktivitas sering disebabkan oleh kurangnya sumber daya komplementer untuk melakukan pekerjaan).

C. Sebab-sebab Pengangguran

Beberapa faktor yang berkaitan terjadinya pengangguran, sebagaimana dijelaskan oleh Yesmil Anwar dan Adang (2013: 268), adalah sebagai berikut.

1. Inflasi. Dalam perekonomian yang sudah sangat maju, masalah inflasi sangat erat kaitannya dengan tingkat penggunaan tenaga kerja. Kenaikan upah yang terjadi akibat inflasi akan mendorong perusahaan untuk mengurangi jumlah pekerjanya dalam rangka minimalisasi biaya produksi, karena upah pekerja termasuk dalam biaya produksi. Inflasi sebagai indikator ekonomi makro seperti halnya pengangguran, dapat dikatakan sebagai proses kenaikan harga-harga yang berlaku dalam suatu perekonomian. Inflasi yang tinggi mendorong para produsen melakukan efisiensi terhadap industrinya, di antaranya adalah restrukturisasi atau melakukan perampingan organisasi perusahaan yang berakibat semakin meningkatnya jumlah pengangguran. Selain itu, inflasi juga mengakibatkan terjadinya penurunan daya beli masyarakat, di mana masyarakat akan mengalami kesulitan untuk memenuhi segala kebutuhannya sehingga akan mendorong terjadinya kenaikan upah. Peningkatan upah menyebabkan pengusaha cenderung beralih pada teknologi padat modal yang berarti mengurangi kesempatan kerja.
2. Pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan sebagai perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Setiap negara menginginkan perekonomiannya mengalami pertumbuhan. Akan tetapi, dalam mencapai pertumbuhan yang tinggi terdapat hambatan-hambatan. Hambatan utama yang dihadapi negara sedang berkembang adalah keterbatasan dana untuk melaksanakan kegiatan pembangunan di negaranya, kualitas input tenaga kerja, yaitu keterampilan, pengetahuan, dan disiplin angkatan kerja yang kurang, serta teknologi yang tertinggal.

Masalah inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang implikasinya berdampak pada naik turunnya tingkat pengangguran di Indonesia. Efektivitas dari kebijakan yang nantinya akan diambil pemerintah adalah tersebut akan bergantung pada banyak faktor lain di luar wilayah kebijakan penanganan inflasi dan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena faktor-faktor tersebut sangat memengaruhi keputusan pemerintah untuk mengambil kebijakan penanganan inflasi dan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

D. Jenis-jenis Pengangguran

Berdasarkan penyebabnya, pengangguran dapat dibagi empat kelompok (Sadono Sukirno, 2011: 328-331), yaitu sebagai berikut.

1. Pengangguran friksional atau transisi, yaitu pengangguran yang timbul karena adanya perubahan dalam syarat-syarat tenaga kerja yang terjadi karena perkembangan perekonomian. Pengangguran jenis ini dapat juga disebabkan karena berpindahnya orang-orang dari suatu daerah ke daerah lain, dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain, maupun melalui siklus kehidupan yang berbeda.
2. Pengangguran struktural, yaitu pengangguran yang terjadi karena adanya perubahan dalam struktur pasar tenaga kerja sehingga terjadi ketidaksesuaian antarpemintaan dan permintaan tenaga kerja. Salah satu penyebab pengangguran struktural adalah kemajuan teknologi, sehingga pengangguran ini sering disebut dengan pengangguran teknologi.
3. Pengangguran alamiah, yaitu pengangguran yang terjadi pada kesempatan kerja penuh atau tingkat pengangguran dimana inflasi yang diharapkan sama dengan tingkat inflasi aktual. Pengangguran alamiah terdiri atas pengangguran friksional dan pengangguran struktural. Dalam negara maju, tingkat penganggurannya biasanya berkisar antara 2-3 persen, hal ini disebut tingkat pengangguran alamiah. Tingkat pengangguran alamiah adalah suatu tingkat pengangguran yang alamiah dan tidak mungkin dihilangkan. Artinya jika tingkat pengangguran paling tinggi 2-3 persen itu berarti bahwa perekonomian dalam kondisi penggunaan tenaga kerja penuh (*full employment*).

4. Pengangguran konjungtur dan siklis, yaitu jenis pengangguran agregatif efektif lebih kecil dibandingkan penawaran agregat. Para ahli ekonomi menyebut pengangguran ini sebagai *demand deficient unemployment*. Pengangguran ini akan berkurang apabila tingkat kegiatan ekonomi mengalami peningkatan (*boom*). Dengan kata lain, pengangguran siklis adalah pengangguran di atas tingkat alamiah atau pengangguran yang terjadi ketika output berada di bawah tingkat kesempatan kerja penuh.

Menurut Muana Nanga (2005: 56), jenis pengangguran di negara-negara sedang berkembang dapat pula dibedakan sebagai berikut.

1. Pengangguran terselubung terjadi karena jumlah tenaga kerja sangat berlebihan. Pengangguran jenis ini disebut juga pengangguran tidak kentara. Sebagai akibat kelebihan tenaga kerja tersebut, sebagian tenaga kerja dari kegiatan bersangkutan dialihkan ke kegiatan lain. Pengangguran terselubung banyak ditemukan di negara sedang berkembang, terutama pada sektor pertanian. Menurut Sumitro Djojohadikusumo (1994: 70), bahwa masalah pengangguran secara terbuka maupun terselubung, menjadi pokok permasalahan dalam pembangunan ekonomi negara-negara berkembang.
2. Pengangguran musiman banyak ditemukan pada sektor pertanian di negara sedang berkembang. Pengangguran musiman adalah pengangguran yang terjadi pada waktu-waktu tertentu di dalam waktu 1 tahun.
3. Setengah Pengangguran. Kelebihan penduduk pada sektor pertanian dan tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi, telah mempercepat proses urbanisasi. Kecepatan migrasi yang lebih tinggi dari kemampuan kota-kota di negara sedang berkembang untuk menciptakan lapangan kerja baru menyebabkan tidak semua orang memperoleh pekerjaan di kota. Hal ini menyebabkan banyak di antara mereka yang menganggur dalam waktu yang cukup lama atau memperoleh kerja dengan waktu kerja yang lebih rendah dari jam kerja seharusnya. Pengangguran jenis ini disebut dengan setengah pengangguran.

Sadono Sukirno (2011: 328-331) mengatakan bahwa berdasarkan cirinya, pengangguran dibagi dalam empat jenis, yaitu sebagai berikut.

1. Pengangguran musiman, yaitu keadaan seseorang menganggur karena adanya fluktuasi kegiatan ekonomi jangka pendek. Sebagai contoh, petani yang menanti musim tanam, tukang jualan durian yang menanti musim durian, dan sebagainya.
2. Pengangguran terbuka, pengangguran yang terjadi karena pertambahan lapangan kerja lebih rendah daripada pertambahan pencari kerja.
3. Pengangguran tersembunyi, pengangguran yang terjadi karena jumlah pekerja dalam suatu kegiatan ekonomi lebih besar dari yang diperlukan agar dapat melakukan kegiatannya dengan efisien.
4. Setengah menganggur, yaitu pekerja yang jam kerjanya di bawah jam kerja normal (hanya 14 jam sehari). Disebut *Underemployment*.

E. Hubungan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Jumlah Pengangguran

Secara umum, pertumbuhan ekonomi didefinisikan sebagai peningkatan dalam kemampuan dari suatu perekonomian dalam memproduksi barang dan jasa. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi lebih menunjuk pada perubahan yang bersifat kuantitatif (*quantitatif change*) dan biasanya diukur dengan menggunakan data produk domestik bruto (PDB) atau pendapatan *output* per kapita. Produk domestik bruto (PDB) adalah total nilai pasar (*total market value*) dari barang-barang akhir dan jasa-jasa (*final goods and services*) yang dihasilkan di dalam suatu perekonomian selama kurun waktu tertentu (biasanya satu tahun). Tingkat pertumbuhan ekonomi menunjukkan persentase kenaikan pendapatan nasional real pada suatu tahun tertentu dibandingkan dengan pendapatan nasional real pada tahun sebelumnya (Muana Nanga, 2005: 273-274).

Indikasi keberhasilan pembangunan suatu negara atau wilayah yang banyak digunakan adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan

ekonomi diukur dari tingkat pertumbuhan *Produk Domestik Bruto* (PDB) untuk lingkup nasional dan *Produk Domestik Regional Bruto* (PDRB) untuk lingkup wilayah. Selain dipengaruhi faktor internal, pertumbuhan ekonomi suatu negara juga dipengaruhi faktor eksternal, terutama setelah era ekonomi yang semakin mengglobal. Secara internal, tiga komponen utama yang menentukan pertumbuhan ekonomi tersebut adalah pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. Secara teori, setiap peningkatan dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat menyerap tenaga kerja, sehingga mengurangi jumlah pengangguran.

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia dapat diukur melalui peningkatan atau penurunan GDP yang dihasilkan suatu negara, karena indikator yang berhubungan dengan jumlah pengangguran adalah GDP.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda, hubungan Pertumbuhan Ekonomi dan jumlah pengangguran bersifat positif dan negatif. Pertumbuhan ekonomi melalui GDP yang bersifat positif dikarenakan pertumbuhan ekonomi tidak dibarengi oleh peningkatan kapasitas produksi, sehingga pengangguran tetap meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang meningkat ini berorientasi pada padat modal, yaitu kegiatan produksi untuk memacu output dan menghasilkan pendapatan yang meningkat lebih diutamakan ketimbang pertumbuhan ekonomi yang berorientasi pada padat karya.

Penelitian lain yang menyatakan hubungan negatif antara pertumbuhan ekonomi dan jumlah pengangguran berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi yang meningkat di Indonesia memberikan peluang kerja baru ataupun memberikan kesempatan kerja dan berorientasi pada padat karya, sehingga pertumbuhan ekonomi mengurangi jumlah pengangguran.

F. Dampak (Akibat) Pengangguran

Menurut Muana Nanga (2005: 64), dampak yang ditimbulkan akibat pengangguran adalah sebagai berikut.

1. Dampak pengangguran terhadap perekonomian

Tingkat pengangguran yang tinggi tidak memungkinkan masyarakat untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang mantap. Akibat buruk pengangguran terhadap perekonomian adalah sebagai berikut.

- a. Pengangguran menyebabkan masyarakat tidak dapat memaksimumkan kesejahteraan yang dicapai karena pengangguran menyebabkan pendapatan nasional yang sebenarnya dicapai lebih rendah dari pendapatan nasional potensial.
- b. Pengangguran menyebabkan pendapatan pajak pemerintah berkurang sehingga akan menghambat pembangunan.
- c. Pengangguran tidak menggalakkan perekonomian karena menyebabkan perusahaan kehilangan keuntungan dan tidak akan mendorong perusahaan untuk berinvestasi.

2. Dampak pengangguran terhadap individu dan masyarakat

Selain berdampak buruk terhadap perekonomian, pengangguran juga berdampak buruk terhadap individu dan masyarakat, yaitu:

- a. menyebabkan hilangnya mata pencaharian dan pendapatan;
- b. menyebabkan hilangnya keterampilan;
- c. menimbulkan ketidak stabilan sosial dan politik.

Menurut Sadono Sukirno (2011: 541) beberapa akibat buruk dari pengangguran dapat dibedakan dalam dua aspek berikut.

1. Akibat buruk ke atas kegiatan perekonomian

Tingkat pengangguran yang relatif tinggi tidak memungkinkan masyarakat mencapai pertumbuhan ekonomi yang teguh. Hal ini dapat dengan jelas dilihat dari memperlihatkan berbagai akibat buruk yang bersifat ekonomi

yang ditimbulkan oleh masalah pengangguran. Akibat-akibat buruk tersebut dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. masyarakat tidak memaksimumkan tingkat kemakmuran yang mungkin dicapainya;
- b. pendapatan pajak pemerintah berkurang. Pengangguran diakibatkan oleh tingkat kegiatan ekonomi yang rendah, dan dalam kegiatan ekonomi yang rendah pendapatan pajak pemerintah semakin sedikit;
- c. tidak menggalakkan pertumbuhan ekonomi. Pengangguran menimbulkan dua akibat buruk kepada kegiatan sektor swasta. *Pertama*, pengangguran tenaga buruh diikuti pula oleh kelebihan kapasitas mesin-mesin perusahaan. *Kedua*, pengangguran yang diakibatkan kelesuan kegiatan perusahaan menyebabkan keuntungan berkurang. Keuntungan yang rendah mengurangi keinginan untuk melakukan investasi.

2. Akibat buruk ke atas individu dan masyarakat

Pengangguran akan memengaruhi kehidupan individu dan kestabilan sosial dalam masyarakat. Beberapa keburukan sosial yang diakibatkan oleh pengangguran adalah:

- a. menyebabkan kehilangan mata pencarian dan pendapatan;
- b. menyebabkan kehilangan keterampilan. Keterampilan dalam mengerjakan suatu pekerjaan hanya dapat dipertahankan apabila keterampilan tersebut digunakan dalam praktik;
- c. menimbulkan ketidakstabilan sosial dan politik. Kegiatan ekonomi yang lesu dan pengangguran yang tinggi dapat menimbulkan rasa tidak puas masyarakat kepada pemerintah.

G. Strategi dan Program Penanggulangan Pengangguran

Beberapa strategi serta program yang dilakukan oleh pemerintah dalam menanggulangi pengangguran adalah sebagai berikut.

1. Strategi Penguatan Sisi Permintaan Tenaga Kerja

Strategi ini dimaksudkan untuk mengimbangi penawaran tenaga kerja yang pertumbuhannya relatif tinggi. Penguatan sisi permintaan diharapkan dapat mempercepat perluasan kesempatan kerja melalui perluasan investasi. Strategi ini menjadi sangat penting di tengah pertumbuhan ekonomi yang belum mantap. Strategi penguatan sisi permintaan tenaga kerja pada intinya adalah penguatan sektor ekonomi real melalui pengembangan usaha dan perluasan kesempatan kerja baru. Pemantapan pengembangan ekonomi rakyat melalui pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).

2. Strategi Sisi Penawaran Tenaga Kerja

Strategi ini dijalankan melalui program berikut: (1) pengendalian pertumbuhan penduduk melalui pengendalian kelahiran, kematian, dan mobilitas penduduk; (2) pengembangan keterampilan pencari kerja dengan perluasan pendidikan kewirausahaan dan bahasa asing, termasuk di dalamnya Pengembangan Tenaga Kerja Muda Terdidik (TKMT), melanjutkan program Tenaga Kerja Sukarela Terdidik (TKST) dan lainnya; (3) pengembangan kluster penganggur guna peningkatan efektivitas berbagai program pelatihan untuk para penganggur; (4) pengembangan berbagai program pelatihan pencari kerja dengan pendanaan berbasis partisipasi masyarakat dalam upaya mengubah *mindset* masyarakat terhadap penganggur, bahwa tanggung jawab penganggur adalah tanggung jawab bersama dan perlu pendekatan manusiawi dan berbudaya dalam penyelesaiannya.

3. Strategi Pengembangan Pasar Kerja

Strategi ini diharapkan mampu menjembatani secara efektif kebutuhan permintaan dan penawaran tenaga kerja. Beberapa program yang dapat dilakukan di antaranya adalah pengembangan

informasi pasar kerja, pengendalian dan pembinaan penyalur tenaga kerja, dan juga penataan kinerja lembaga penyalur tenaga kerja. Cara mengatasi pengangguran adalah sebagai berikut.

a. Pengangguran struktural

- 1) Menciptakan iklim investasi yang kondusif untuk menarik para investor baik dalam negeri maupun luar negeri.
- 2) Memberikan pelatihan keterampilan kepada tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja.
- 3) Menyediakan lapangan kerja guna menampung kelebihan tenaga kerja sektor ekonomi lainnya pada wilayah/ daerah yang mengalami perubahan sektor ekonomi.

b. Pengangguran siklus

- 1) Peningkatan daya beli masyarakat.
- 2) Pemerintah harus membuka proyek yang bersifat umum, seperti membangun jalan dan kegiatan lainnya.
- 3) Memperluas pasar barang dan jasa.

c. Pengangguran musiman

- 1) Memberikan informasi tentang lowongan pekerjaan kepada masyarakat secara lintas sektoral.
- 2) Memberikan pelatihan keterampilan di luar bidang yang telah dikuasai, sehingga bisa melakukan pekerjaan yang lain.

d. Pengangguran teknologi

- 1) Memberikan pelatihan kepada para pendidik untuk menguasai teknologi, sehingga dapat disampaikan kepada anak didiknya.
- 2) Mengenalkan teknologi kepada anak sejak usia dini.
- 3) Memasukkan materi kurikulum tentang teknologi pada sekolah guna mempersiapkan siswa agar dapat mengikuti perkembangan teknologi.

- 4) Training tenaga kerja ke luar negeri.
- e. Pengangguran friksional
- 1) Mengusahakan informasi yang lengkap tentang permintaan dan penawaran tenaga kerja sehingga proses pelamaran, seleksi, dan pengambilan keputusan menerima atau tidak berlangsung lebih cepat.
 - 2) Melaksanakan program padat karya melalui pembangunan fasilitas umum, membangun jalan raya, mendirikan industri baru.
 - 3) Mengembangkan program transmigrasi guna menambah lapangan kerja di bidang agraris maupun bidang lainnya.
- f. Pengangguran deflasiomer
- 1) Menarik investor baru untuk menggairahkan dunia usaha melalui pendirian berbagai macam perusahaan industri yang menyerap banyak tenaga kerja.
 - 2) Memberikan pelatihan kepada tenaga kerja, khususnya para TKI yang akan bekerja di luar negeri.

Langkah pemerintah untuk mengatasi pengangguran, adalah menyusun hal-hal berikut.

1. Rencana pembangunan, terutama dalam menyusun prioritas pembangunan.
2. Program pendidikan, supaya prioritas penyediaan fasilitas pendidikan diarahkan pada penyediaan tenaga-tenaga yang relatif langka.
3. Rencana kebutuhan latihan nasional, dengan demikian dapat diprogramkan apa yang harus dilakukan sehingga apa yang telah direncanakan dapat terpenuhi.
4. Rencana tenaga kerja nasional, maksudnya menyusun rencana pelatihan yang diprogramkan secara nasional.

5. Kebijaksanaan di bidang penanaman modal, perizinan usaha, perpajakan, moneter dan perdagangan.
6. Program dan proyek-proyek perluasan kesempatan kerja disektor pemerintah.

Adapun langkah perusahaan dalam membantu mengatasi pengangguran:

- 1) Memperbanyak pemberian kesempatan magang kepada siswa yang sedang sekolah.
- 2) Memberikan informasi yang jelas tentang adanya lowongan pekerjaan di perusahaannya.
- 3) Mendirikan perusahaan yang padat karya.

Untuk mengatasi pengangguran secara umum dapat digunakan cara berikut.

- 1) Perluasan kesempatan kerja dengan cara mendirikan industri-industri baru, terutama yang bersifat padat karya.
- 2) Deregulasi dan debirokratisasi di berbagai bidang industri untuk merangsang timbulnya investasi baru.
- 3) Pembukaan proyek-proyek umum oleh pemerintah, seperti pembangunan jalan raya, jembatan, irigasi, PLTA dan PLTU sehingga bisa menyerap tenaga kerja, baik secara langsung maupun untuk merangsang investasi baru dari kalangan swasta.
- 4) Pengembangan sektor informal, seperti pengembangan *home industry*.
- 5) Pengembangan program transmigrasi untuk menyerap tenaga kerja pada sektor agraris dan sektor informal lainnya.

BAB 13

KOTA DAN PEMUKIMAN KUMUH

“Pemukiman kumuh identik dengan pemukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah, prasarana dan pelayanan pemukiman minim yang merupakan pengejawantahan dari kemiskinan.”

A. Pengantar

Kawasan kota pada umumnya merupakan pusat kegiatan ekonomi (perdagangan dan industri), pusat pemerintahan maupun pusat kegiatan budaya dan pariwisata. Dengan adanya peningkatan kegiatan atau aktivitas ekonomi, kota menjadi sasaran investasi atau penanaman modal masyarakat, baik dalam skala besar maupun kecil (sektor informal).

Hal ini mengakibatkan pula perkembangan kota menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat untuk mencari pekerjaan di pusat kota tersebut. Masyarakat yang bekerja di pusat kota kemudian mencari tempat tinggal tidak jauh dari tempat dia bekerja. Hal inilah yang mendorong tumbuh dan berkembangnya kawasan pemukiman kota.

Jika diibaratkan bahwa perumahan dan pemukiman seperti sarang dan habitat. Keduanya saling terkait dan mengisi. Sarang adalah tempat tinggal makhluk hidup, tempat kembali, tempat

membesarkan keturunan, serta menyimpan makanan. Sementara habitat adalah lingkungan tempat makhluk itu beredar, mencari makan, serta bergaul dan bertemu dengan lawan jenisnya atau makhluk yang lain. Dengan demikian, istilah habitat dalam pergaulan dunia digunakan untuk menandai permasalahan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidupnya.

Untuk memperjelas masalah manusia dan lingkungannya bab ini, tidak menggunakan istilah habitat, tetapi pemukiman. Pemukiman diartikan sebagai perumahan atau kumpulan tempat tinggal dengan segala unsur serta kegiatan yang ada di dalamnya. Akan tetapi, belakangan disebutkan bahwa permasalahan pemukiman berkaitan dengan dunia yang mengota. Sesuai dengan perkembangan masyarakat pertanian menjadi masyarakat industri, laju penduduk kota pun semakin tinggi sehingga pertumbuhan pemukiman baru bagi warga kota ikut meningkat.

Persoalannya kemudian adalah meningkatnya pertumbuhan tempat tinggal (pemukiman) di perkotaan yang tidak terkendali yang menyebabkan banyaknya pemukiman liar atau istilah lainnya *squatter*. Pemukiman liar terjadi dari proses migrasi yang tidak sehat, sehingga untuk mencari tempat tinggal, mereka dengan menempati tanah-tanah negara.

Untuk menertibkan tindakan mereka, pemerintah melakukan penggusuran tanah dan rumah. Tindakan ini dilakukan sebagai penertiban terhadap mereka yang menduduki tanah bukan miliknya.

Berbagai persoalan yang menyangkut masalah perkotaan sering muncul bersamaan dengan perkembangan kota. Semakin besar dan berkembang suatu kawasan, semakin berkembang pula permasalahan yang muncul. Salah satu masalah yang melingkari masyarakat kota adalah merosotnya kualitas lingkungan permukiman di daerah perkotaan yang memunculkan:

1. lingkungan permukiman yang kondisinya amat jelek dan dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah;
2. perkampungan yang tidak ditata dengan teratur, dengan kondisi fisik, sosial, ekonomi, dan kesehatan yang tidak memadai;

3. kampung-kampung dengan prasarana lingkungan yang sangat minim.

Permasalahan tentang menurunnya kualitas lingkungan permukiman hingga saat ini telah diatasi dengan program perbaikan kampung atau yang lebih dikenal dengan istilah "*Kampong Improvement Program*" (KIP) yang bertujuan memperbaiki perkampungan miskin atau permukiman yang kurang layak huni. Dalam program ini, KIP melaksanakan penilaian terhadap kualitas lingkungan permukiman dan menentukan skala prioritas perbaikannya.

B. Problem: Pemukiman dan Kemiskinan

Laju pertumbuhan penduduk yang pesat di daerah perkotaan, membawa dampak beragam permasalahan seperti kemacetan dan kesemrawutan kota, kemiskinan, meningkatnya kriminalitas, dan munculnya pemukiman kumuh atau daerah slum (*slum area*), terutama pada lahan-lahan kosong, seperti jalur hijau di sepanjang bantaran sungai, bantaran rel kereta api, taman-taman kota maupun di bawah jalan layang.

Pemukiman kumuh (*slum area*) adalah pemukiman yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian, baik secara teknis maupun nonteknis. Tjuk Kuswanto (2005: 184) mengatakan, pemukiman kumuh, yaitu pemukiman yang padat, kualitas konstruksi rendah, prasarana dan pelayanan pemukiman minim merupakan akibat dari kemiskinan.

Meskipun ada pengecualian dan keadaan khusus, pada umumnya kita sepakat bahwa pemukiman kumuh ditempati oleh masyarakat miskin. Sekalipun demikian, penanganan pemukiman kumuh tidak dengan sendirinya berarti menolong penduduk miskin. Boleh jadi pemukiman kumuh akan menjadi lebih baik karena diganti dengan rusun (rumah susun), atau lingkungan yang lebih baik tetapi hal ini hanya ditujukan untuk memoles wajah kota.

Telaah tentang permukiman kumuh (*slum*), pada umumnya mencakup tiga segi, yaitu kondisi fisiknya, kondisi sosial ekonomi budaya komunitas yang bermukim di pemukiman tersebut, dan dampak oleh kedua kondisi tersebut. *Pertama*. Kondisi fisik tersebut

tampak dari kondisi bangunannya yang sangat rapat dengan kualitas konstruksi rendah, jaringan jalan tidak berpola dan tidak diperkeras, sanitasi umum dan drainase tidak berfungsi, serta sampah belum dikelola dengan baik. *Kedua*. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang berada di kawasan pemukiman kumuh antara lain mencakup tingkat pendapatan rendah, norma sosial yang longgar, budaya kemiskinan yang mewarnai kehidupannya yang antara lain tampak dari sikap dan perilaku yang apatis. *Ketiga*. Kondisi tersebut sering juga mengakibatkan kondisi kesehatan yang buruk, sumber pencemaran, sumber penyebaran penyakit dan perilaku menyimpang, yang berdampak pada kehidupan kota keseluruhannya. Oleh karena itu, kawasan pemukiman kumuh dianggap sebagai penyakit kota yang harus di atasi.

C. Pengertian Pemukiman Kumuh

Apa sebenarnya pemukiman kumuh itu? Pemukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya. Permukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungan. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *house* dan *land settlement*.

Permukiman memberikan kesan tentang pemukiman atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati, yaitu manusia (human). Dengan demikian, perumahan dan permukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, pada hakikatnya saling melengkapi (Sri Kurniasih, 2007: 30). Adapun kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan.

Hampir semua kota di negara berkembang menunjukkan adanya permukiman kumuh pada bagian-bagian kotanya. Sebagian besar permukiman kumuh merupakan tempat tinggal penduduk miskin

di pusat kota dan pemukiman padat tidak teratur di pinggiran kota yang penghuninya umumnya berasal dari para migran luar daerah. Sebagian dari permukiman kumuh ini merupakan permukiman ilegal pada tanah yang bukan miliknya, tanpa seizin pemegang hak tanah sehingga disebut sebagai pemukiman liar (*wild occupation* atau *squatter settlement*).

Dalam berbagai literatur dapat dilihat berbagai kriteria dalam menentukan kekumuhan atau tidaknya suatu kawasan permukiman. Titi sari dan Farid Kurniawan (1999: 8-9) menjelaskan empat aspek berikut:

1. kondisi bangunan atau rumah;
2. ketersediaan prasarana dasar dan lingkungan, kerentanan status penduduk; dan
3. berdasarkan aspek pendudukan, seperti tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai, kurangnya tingkat partisipasi masyarakat pada kegiatan sosial dan dapat dikatakan hampir tidak ada fasilitas yang dibangun secara bersama swadaya maupun nonswadaya oleh masyarakat.

Berdasarkan kriteria tersebut, aspek tersebut menentukan tiga skala permukiman kumuh, yaitu tidak kumuh, kumuh dan sangat kumuh.

Kemudian Rudiyanono (2000: 8) menentukan dua standar permukiman kumuh, yaitu sebagai berikut.

1. Ditinjau dari keadaan kondisi rumahnya, yang antara lain dilihat dari stuktur rumahnya, pemisahan fungsi ruang, kepadatan hunian/rumah dan bangunan dan tatanan bangunan.
2. Ditinjau dari ketersediaan prasarana dasar lingkungan, seperti pada air bersih, sanitasi, ketersediaan fasilitas tempat ibadah, pendidikan, kesehatan, dan sarana ekonomi, ada tidaknya ruang terbuka di luar perumahan. Studi ini tidak mempertimbangkan kriteria nonfisik seperti kerentanan status penduduk untuk melihat tingkat tingkat kekumuhan permukiman.

Johan Silas, seorang pakar dalam bidang arsitektur dan permukiman kumuh (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999: 8), menjelaskan bahwasanya kriteria pokok untuk menentukan permukiman kumuh (*marjinal*) adalah: apabila berada di lokasi yang ilegal, dengan keadaan fisiknya yang substandard; penghasilan penghuni amat rendah (miskin), tidak dapat dilayani berbagai fasilitas kota; dan tidak diinginkan kehadirannya oleh publik (kecuali yang berkepentingan). Berdasarkan kriteria Silas tersebut, aspek legalitas juga merupakan kriteria yang harus dipertimbangkan untuk menentukan kekumuhan suatu wilayah, selain buruknya kondisi kualitas lingkungan yang ada.

Menurut Undang-Undang No.1 tahun 2011, permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Sedangkan dalam UU No. 4 pasal 22 tahun 1992 tentang perumahan dan permukiman, disebutkan bahwa permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni antara lain karena berada pada lahan yang tidak sesuai dengan peruntukkan atau tata ruang, kepadatan bangunan yang sangat tinggi dalam luasan yang sangat terbatas, rawan penyakit sosial dan penyakit lingkungan, kualitas umum bangunan rendah, tidak terlayani prasarana lingkungan yang memadai, membahayakan keberlangsungan kehidupan dan penghuninya.

Khomarudin (1997: 82) menjelaskan bahwa lingkungan permukiman kumuh dapat didefinisikan sebagai lingkungan yang memiliki hal-hal berikut. Lingkungan yang berpenghuni padat (melebihi 500 orang per Ha); kondisi sosial ekonomi masyarakat rendah; jumlah rumahnya sangat padat dan ukurannya di bawah standar; sarana prasarana tidak ada atau tidak memenuhi syarat teknis dan kesehatan, hunian dibangun di atas tanah milik negara atau orang lain dan diatur perundang-undangan yang berlaku. Adapun gambaran lingkungan kumuh, adalah sebagai berikut.

1. Lingkungan permukiman yang kondisi tempat tinggal atau tempat huniannya berdesakan.
2. Luas rumah tidak sebanding dengan jumlah penghuni.

3. Rumah hanya tempat untuk berlindung dari panas dan hujan.
4. Bersifat sementara dan dibangun di atas tanah bukan milik penghuni.
5. Lingkungan dan tata permukimannya tidak teratur tanpa perencanaan.
6. Prasarana kurang (MCK, air bersih, saluran buangan, listrik, jalan lingkungan).
7. Fasilitas sosial kurang (sekolah, rumah ibadah, balai pengobatan).
8. Mata pencaharian yang tidak tetap dan usaha non-formal.
9. Pendidikan masyarakat rendah.

Menurut Budi Sinulingga (2005: 83), ciri-ciri kampung atau permukiman kumuh adalah sebagai berikut.

1. Penduduk sangat padat antara 250-400 jiwa/Ha. Pendapat para ahli perkotaan menyatakan bahwa apabila kepadatan suatu kawasan telah mencapai 80 jiwa/Ha, timbul masalah akibat kepadatan ini, antarapemukimannya yang dibangun tidak mungkin lagi memiliki persyaratan fisiologis, psikologis dan perlindungan terhadap penyakit.
2. Jalan-jalan sempit yang tersembunyi di balik atap-atap rumah yang sudah bersinggungan satu sama lain.
3. Fasilitas drainase sangat tidak memadai, dan biasa terdapat jalan-jalan tanpa drainase, sehingga apabila hujan, kawasan ini dengan mudah akan tergenang oleh air.
4. Fasilitas pembuangan air kotor/tinja sangat minim sekali. Di antaranya yang langsung membuang tinjanya ke saluran yang dekat dengan rumah.
5. Fasilitas penyediaan air bersih sangat minim, memanfaatkan air sumur dangkal, air hujan, atau membeli secara kalengan.
6. Tata bangunan sangat tidak teratur dan bangunan-bangunan pada umumnya tidak permanen dan sangat darurat.

7. Pemilikan hak atas lahan sering legal, artinya status tanahnya masih merupakan tanah negara dan para pemilik tidak memiliki status apa-apa.

Berdasarkan asal atau proses terjadinya, pemukiman kumuh terdiri atas tiga macam, sebagaimana dijelaskan Sutanto (1995: 67), yaitu sebagai berikut.

1. Kumuh bangunan (*created*), daerah hunian masyarakat ekonomi lemah dengan ciri fisik, yaitu bangunan mudah dipindah, dibangun dengan bahan seadanya, dan sebagian besar dibangun sendiri oleh penghuni (kumuh sejak awal).
2. Kumuh turunan (*generated*), cirinya adalah rumah-rumah yang semula dibangun dengan izin, pada bagian kota yang lama, kondisinya semakin memburuk sehingga menjadi rumah kumuh; Desa lama yang terkepung oleh pemekaran kota yang cepat; Bangunan dan prasarana merosot oleh kurangnya pemeliharaan.
3. Kumuh dalam proyek perumahan (*in project housing*), cirinya adalah kelompok proyek perumahan yang disediakan oleh badan pemerintah bagi masyarakat ekonomi lemah; rumah-rumah diperluas sendiri oleh penghuni dengan pemeliharaan sangat jelek yang mengakibatkan kemerosotan jasa prasarana.

D. Faktor Penyebab Tumbuhnya Permukiman Kumuh

Menurut Khomarudin (1997: 81), penyebab utama tumbuhnya permukiman kumuh adalah sebagai berikut.

1. Urbanisasi dan migrasi yang tinggi terutama bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.
2. Sulit mencari pekerjaan.
3. Sulitnya mencicil atau menyewa rumah.
4. Kurang tegasnya pelaksanaan perundang-undangan.
5. Perbaikan lingkungan yang hanya dinikmati oleh para pemilik rumah serta disiplin warga yang rendah.

6. Semakin sempitnya lahan permukiman dan tingginya harga tanah.

Menurut Arawinda Nawagamuwa dan Nils Viking (2003: 3-5), penyebab permukiman kumuh adalah:

1. karakter bangunan, yaitu umur bangunan yang sudah terlalu tua, tidak terorganisasi, ventilasi, pencahayaan, dan sanitasi yang tidak memenuhi syarat;
2. karakter lingkungan, yaitu tidak ada *open space* (ruang terbuka hijau) dan tidak tersedia fasilitas untuk rekreasi keluarga, kepadatan penduduk yang tinggi, sarana prasarana yang tidak terencana dengan baik.

Mulyono Sadyohutomo (2005: 134-135) menjelaskan penyebab munculnya pemukiman kumuh, yaitu:

1. pertumbuhan penduduk kota yang tinggi, tidak diimbangi dengan tingkat pendapatan yang cukup;
2. keterlambatan pemerintah kota dalam merencana dan membangun prasarana (terutama jalan) pada daerah perkembangan permukiman baru.

Menurut mereka, keadaan kumuh tersebut dapat mencerminkan keadaan ekonomi, sosial, budaya para penghuni permukiman tersebut. Adapun ciri-ciri kawasan permukiman kumuh dapat tercermin dari:

1. penampilan fisik bangunannya yang makin kontruksi, yaitu banyaknya bangunan temporer yang berdiri serta tampak tidak terurus maupun tanpa perawatan;
2. pendapatan yang rendah mencerminkan status ekonomi penghuninya;
3. kepadatan bangunan yang tinggi, dapat terlihat tidak adanya jarak antara bangunan maupun siteplan yang tidak terencana;

4. kepadatan penduduk yang tinggi dan masyarakatnya yang heterogen;
5. sistem sanitasi yang miskin atau tidak dalam kondisi yang baik;
6. kondisi sosial yang tidak dapat baik dilihat dengan banyaknya tindakan kejahatan maupun kriminal;
7. banyaknya masyarakat pendatang yang bertempat tinggal dengan menyewah rumah.

Ciri atau karakteristik lainnya dari permukiman kumuh dijelaskan oleh Silas (1996: 47) adalah sebagai berikut.

1. Keadaan rumah pada permukiman kumuh di bawah standar, rata-rata 6m²/orang, sedangkan fasilitas kota secara langsung tidak terlayani karena tidak tersedia. Namun, karena lokasinya dekat dengan permukiman yang ada, fasilitas lingkungan tersebut tidak sulit mendapatkannya.
2. Permukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (*opportunity value*) dan harga rumah juga murah (asas keterjangkauan), baik membeli atau menyewa.
3. Manfaat permukiman di samping pertimbangan lapangan kerja dan harga
4. murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi.

E. Dampak Urbanisasi terhadap Perkembangan Permukiman Kumuh

Salah satu masalah yang dihadapi kota-kota besar di Indonesia adalah bertambahnya penduduk kota dengan sangat pesat, sebagai akibat dari proses urbanisasi yang tidak terkendali. Sinulingga (1999: 88) memperkirakan bahwa pada tahun 2020, penduduk perkotaan dunia akan menjadi 50% dan Asia akan menerima bagian sebesar 52%. Urbanisasi dapat diartikan tingkat kota atau persentase jumlah penduduk yang tinggal di kota dibanding dengan jumlah

penduduk seluruhnya dan juga berarti suatu proses menuju bentuk perkotaan (Kusumawijaya, 2006).

Jadi terdapat dua pengertian yang terkandung dalam istilah urbanisasi, yaitu:

Pertama, menunjuk pada suatu proses terbentuknya ciri-ciri kota yang kompleks karena terjadinya perpindahan penduduk atau migrasi dari suatu daerah yang bersifat homogen (desa atau kota kecil) menuju daerah yang bersifat heterogen (kota).

Kedua, menunjuk pada perkembangan suatu daerah yang semula bersifat homogen berubah menjadi suatu kawasan yang bersifat heterogen, baik disebabkan karena perkembangan masyarakat dari kawasan itu sendiri maupun karena proses migrasi dari daerah lain (Hariyono, 2007). Meskipun secara konseptual kedua pengertian urbanisasi tersebut dapat dibedakan, tetapi dalam analisis sering dicampuradukkan dan pengertian urbanisasi yang paling sering digunakan adalah sebagai akibat dari terjadinya migrasi.

Grunfeld dalam Daldjoeni (2003), mengemukakan ada dua jenis urbanisasi atau pengkotaan, yaitu pengkotaan fisik dan pengkotaan mental. Pengkotaan fisik berarti perkembangan kota dalam arti luas areal, jumlah dan kepadatan penduduknya, pembangunan gedung-gedung (arah horizontal atau vertikal), variasi tata guna lahannya yang nonagraris. Adapun pengkotaan mental berarti perkembangan orientasi nilai-nilai dan kebiasaan hidup meniru apa yang terdapat di kota-kota besar. Berpindahnya penduduk meninggalkan desa atau kota kecil menuju kota yang lebih besar karena adanya sesuatu yang lebih menarik dan lebih menguntungkan untuk tinggal di kota besar dibandingkan dengan desa atau kota kecil daerah asalnya. Faktor-faktor penarik yang ada di kota besar ini disebut “faktor penarik” (*pull factor*), sedangkan faktor-faktor yang ada di desa atau kota kecil yang mendorong penduduk meninggalkan daerah asalnya disebut “faktor pendorong” (*push factor*).

Akibat urbanisasi adalah meningkatnya jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan dan ini merupakan masalah krusial yang dihadapi hampir semua kota di Indonesia. Yang paling mudah dan terlihat jelas adalah banyaknya penduduk kota yang tinggal di pemukiman liar dan kumuh, serta terbatasnya akses penduduk

ini pada pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, dan sanitasi (Soegijoko, 2005).

Pemukiman kumuh dan papa tersebut selain dipandang merusak keindahan kota, juga menjadi pusat pengangguran dan sumber penyakit, kejahatan, pelacuran serta borok sosial lainnya.. Keadaan runyam ini sudah semestinya tidak mampu memberi kesempatan bagi proses transformasi pada para migran yang berasal dari pedesaan ke dalam tata kehidupan urban yang dapat berlangsung secara wajar (Daldjoeni, 2003).

BAB 14

KOTA DAN KRIMINALITAS

“Kejahatan bukan perbuatan hereditas atau warisan biologis, tetapi bentuk perbuatan yang dilakukan secara sadar, dan terkadang dilakukan untuk mempertahankan hidupnya.”

A. Pengantar

Masyarakat kota yang serba kompleks telah memunculkan beragam masalah sosial, yang salah satunya adalah kriminalitas. Kriminalitas atau tindak kejahatan adalah tingkah laku yang melanggar hukum dan norma sosial yang berlaku di masyarakat. Bahkan, kriminalitas dapat dikatakan sebagai muara dari problematika perkotaan. Hal ini karena terjadinya tindak kriminal secara sosiologis terkait dengan masalah jumlah penduduk, jumlah industri, jumlah pengangguran, dan jumlah kemiskinan dalam masyarakat.

Kartini Kartono (2003: 142-143) menjelaskan bahwa dalam banyak kasus, kejahatan terjadi karena beberapa faktor, seperti faktor biologis, sosiologis, ekonomis, mental (agama, bacaan, harian-harian, film); fisik (keadaan iklim dan lain-lain), dan pribadi (umur, ras dan nasionalitas, alkohol, perang).

Usaha untuk memahami kejahatan itu sebenarnya telah lama dipikirkan oleh para ilmuwan. Plato misalnya, menyatakan bahwa emas merupakan sumber dari kejahatan manusia. Aristoteles

menyebutkan bahwa kemiskinan menimbulkan kejahatan dan pemberontakan. Kejahatan yang besar tidak diperbuat untuk memperoleh apa yang perlu untuk hidup, tetapi untuk kemewahan. Adapun Thomas More, mengatakan bahwa hukuman berat yang dijatuhkan kepada penjahat pada waktu itu tidak berdampak banyak untuk menghapuskan kejahatan yang terjadi. Untuk itu, harus dicari sebab-musabab kejahatan untuk menghapuskan kejahatan tersebut (Topo Santoso, 2003: 1).

Kejahatan senantiasa ada dan terus mengikuti perubahan jaman. Perkembangan masyarakat yang semakin maju menyebabkan kejahatan pun ikut mengalami perubahan baik pada sisi bentuk maupun modusnya. Oleh karena itu, sulit kalau dikatakan negara akan melenyapkan kejahatan secara total. Emile Durkheim menyatakan bahwa kejahatan adalah suatu gejala normal di dalam setiap masyarakat yang bercirikan heterogenitas dan perkembangan sosial dan karena itu tidak mungkin dapat dimusnahkan sampai tuntas (Ninik Widiyanti dan Panji Anoraga, 1987: 1).

Berikut ini adalah daftar perkembangan kriminalitas di Indonesia berdasarkan kepolisian daerah pada lima tahun terakhir.

Tabel 8

Jumlah Tindak Pidana (Kriminalitas) Menurut Kepolisian Daerah di Indonesia dalam 5 Tahun Terakhir
Tahun 2009 – 2013

No.	Nama Provinsi	Tahun				
		2009	2010	2011	2012	2013
1	Aceh	6.297	9.244	9.114	9.200	9.150
2	Sumatera Utara	26.597	33.227	37.610	33.250	40.709
3	Sumatera Barat	11.848	10.819	11.695	13.468	14.324
4	Riau	8.968	10.129	8.323	12.533	9.399
5	Kepulauan Riau	3.494	4.141	3.643	3.626	4.278
6	Jambi	2.637	3.586	4.450	6.099	6.510
7	Sumatera Selatan	14.170	18.288	19.353	21.498	22.882

No.	Nama Provinsi	Tahun				
		2009	2010	2011	2012	2013
8	KB. Belitung	2.506	2.642	2.732	5.197	2.515
9	Bengkulu	1.827	2.717	3.498	3.943	4.550
10	Lampung	9.959	4.813	6.052	4.383	4.812
11	Metro Jaya	57.041	60.989	53.324	52.642	49.498
12	Jawa Barat	27.352	16.869	29.296	27.247	24.843
13	Banten	2.481	3.832	3.205	3.804	4.259
14	Jawa Tengah	19.801	15.479	15.205	11.079	14.859
15	DI Yogyakarta	6.988	17.622	6.326	8.987	6.727
16	Jawa Timur	37.337	16.948	28.392	22.774	16.913
17	Bali	7.950	5.593	5.490	5.183	5.980
18	Nusa Tenggara Barat	8.535	10.908	9.585	10.504	8.928
19	Nusa Tenggara Timur	6.421	3.583	5.298	6.389	6.844
20	Kalimantan Barat	10.886	8.599	10.296	10.315	9.430
21	Kalimantan Tengah	4.097	2.734	5.682	3.219	2.983
22	Kalimantan Selatan	4.069	1.910	499	3.372	7.080
23	Kalimantan Timur	7.180	10.007	9.439	9.639	9.251
24	Sulawesi Utara	12.515	8.710	11.286	6.815	7.609
25	Gorontalo	3.917	3.080	2.602	2.458	3.735
26	Sulawesi Tengah	7.160	13.030	7.001	8.134	7.815
27	Sulawesi Selatan	16.971	15.784	22.509	18.169	17.124
28	Sulawesi Tenggara	6.129	6.196	6.254	7.166	7.059
29	Maluku	2.570	4.004	1.510	1.726	2.186
30	Maluku Utara	1.111	1.916	887	926	1.177
31	Papua	6.128	5.091	7.049	7.414	8.655
Jumlah		344.942	332.490	347.605	341.159	342.084

Sumber: BPS, Tahun 2013

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tersebut, perkembangan kejahatan di Indonesia terus bertambah. Selama lima tahun terakhir 2009-2013, kejahatan mengalami peningkatan. Pada tahun 2012 dari 341.159 kasus menjadi 342.084 kasus. Sekalipun terjadi penurunan dari tahun 2011 dari 347.605 kasus menjadi 341.159 kasus, dan data di atas, tindak kejahatan mengalami fluktuasi dan ada kecenderungan semakin meningkat.

B. Pengertian Kriminologi

Istilah kriminologi pertama kali dikenalkan oleh Antropolog Perancis, P. Topinard (1830-1911), yaitu secara harfiah berasal dari dua kata "*crimen*" yang berarti kejahatan atau penjahat dan "*logos*" yang berarti ilmu pengetahuan, sehingga kriminologi dapat berarti ilmu tentang kejahatan atau penjahat (Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, 2010: 9).

P. Topinard dalam Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa (2001: 5), menjelaskan bahwa:

"Kriminologi adalah ilmu pengetahuan yang bertujuan menyelidiki gejala kejahatan seluas-luasnya, baik kriminologis teoretis maupun kriminologis murni. Kriminologi teoretis adalah ilmu pengetahuan yang berdasarkan pengalaman, yang seperti ilmu pengetahuan lainnya yang sejenis, yaitu memerhatikan gejala-gejala yang mencoba menyelidiki sebab-sebab dari gejala tersebut dengan cara-cara yang ada padanya."

Beberapa sarjana memberikan pengertian yang berbeda mengenai kriminologi ini, yaitu sebagai berikut.

Edwin H. Sutherland (J. E. Sahetapy, 1992: 5) mendefinisikan, "*Criminology is the body of knowledge regarding delinquency and crime as social phenomena*" (Kriminologi adalah kumpulan pengetahuan yang membahas kejahatan sebagai gejala sosial).

J. Contstant (A.S Alam, 2010: 2) memberikan definisi kriminologi ini sebagai ilmu pengetahuan yang bertujuan menentukan faktor-faktor yang menjadi sebab-musabab terjadinya kejahatan atau penjahat. WME. Noach, dalam buku yang sama memberikan definisi

bahwa kriminologi adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki gejala-gejala kejahatan dan tingkah laku yang tidak senonoh, sebab-musabab serta akibat-akibatnya.

W.A. Bonger (A.S. Alam dan Amir Ilyas, 2010: 2), memberikan definisi bahwa kriminologi sebagai ilmu pengetahuan yang bertujuan menyelidiki gejala kejahatan seluas-luasnya, hingga membagi kriminologi ini mencakup sebagai berikut.

1. Antropologi kriminal, yaitu ilmu pengetahuan tentang manusia yang jahat dilihat dari segi biologisnya yang merupakan bagian dari ilmu alam.
2. Sosiologi kriminal, yaitu ilmu pengetahuan tentang kejahatan sebagai gejala sosial. Pokok perhatiannya adalah seberapa jauh pengaruh sosial bagi timbulnya kejahatan (etiologi sosial).
3. Psikologi kriminal, yaitu ilmu pengetahuan tentang kejahatan dipandang dari aspek psikologis. Penelitian tentang aspek kejiwaan dari pelaku kejahatan antara lain ditujukan pada aspek kepribadiannya.
4. Psikopatologi kriminal dan neuropatologi kriminal, yaitu ilmu pengetahuan tentang kejahatan yang sakit jiwa atau sakit sarafnya, atau lebih dikenal dengan istilah psikiatri.
5. Penologi, yaitu ilmu pengetahuan tentang tumbuh berkembangnya penghukuman, arti penghukuman, dan manfaat penghukuman. Di samping itu, terdapat kriminologi terapan berupa:
 - a. *hygiene* kriminal, yaitu usaha yang bertujuan untuk mencengah terjadinya kejahatan;
 - b. politik kriminal, yaitu usaha penanggulangan kejahatan dimana suatu kejahatan telah terjadi;
 - c. kriminalistik (*policie scientific*), yaitu ilmu tentang pelaksanaan penyidikan teknik kejahatan dan pengusutan kejahatan.

Edwin H. Sutherland (Topo Santosodan Eva Achjani Zulfa, 2010: 11) merumuskan kriminologi sebagai keseluruhan ilmu pengetahuan yang bertalian dengan perbuatan jahat sebagai gejala

sosial (*The body of knowledge regarding crime as a sosial phenomenon*). Menurut Sutherland, kriminologi mencakup proses pembuatan hukum, pelanggaran hukum dan reaksi atas pelanggaran hukum. Kriminologi dibagi menjadi tiga cabang ilmu utama, yaitu sebagai berikut.

1. *Sosiologi hukum*. Kejahatan itu adalah perbuatan yang oleh hukum dilarang dan diancam dengan suatu sanksi. Jadi yang menentukan bahwa suatu perbuatan itu adalah kejahatan adalah hukum. Di sini menyelidiki faktor-faktor apa yang menyebabkan perkembangan hukum (khususnya hukum pidana).
2. *Etiologi kejahatan*, yaitu merupakan cabang ilmu kriminologis yang mencari sebab musabab dari kejahatan. Dalam kriminologis, etiologi kejahatan merupakan kejahatan paling utama.
3. *Penology*. Pada dasarnya, ilmu tentang hukuman, tetapi Sutherland memasukkan hak-hak yang berhubungan dengan usaha pengendalian kejahatan represif maupun preventif.

Paul Moedigdo Moeliono (Soedjono D, 1996: 24) memberikan definisi kriminologi sebagai ilmu pengetahuan yang mempelajari kejahatan sebagai masalah manusia. Ia tidak sependapat dengan definisi yang diberikan Sutherland. Menurutnya, definisi itu tidak memberikan gambaran bahwa pelaku kejahatan itu pun mempunyai andil atas terjadinya kejahatan, karena terjadinya kejahatan bukan semata-mata perbuatan yang ditentang oleh masyarakat, tetapi adanya dorongan dari si pelaku untuk melakukan perbuatan jahat yang ditentang oleh masyarakat tersebut.

Wolfgang, Savitz dan Johnston (Topo Santoso dan Eva Achjani Zulfa, 2010: 12) dalam *The Sociology of Crime and Delinquency*, memberikan definisi kriminologi sebagai kumpulan ilmu pengetahuan tentang kejahatan yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan dan pengertian tentang gejala kejahatan dengan jalan mempelajari dan menganalisis secara ilmiah keterangan, keseragaman, pola, dan faktor kausal yang berhubungan dengan kejahatan, pelaku kejahatan serta reaksi masyarakat terhadap keduanya. Jadi, objek studi kriminologi melingkupi: (1) perbuatan yang disebut sebagai

kejahatan; (2) pelaku kejahatan; dan (3) reaksi masyarakat yang ditujukan baik terhadap perbuatan maupun terhadap pelakunya. Ketiganya tidak dapat dipisah-pisahkan. Suatu perbuatan baru dapat dikatakan sebagai kejahatan bila mendapat reaksi dari masyarakat.

C. Pengertian Kejahatan

Ada berbagai macam sudut pandang tentang pengertian kejahatan, yaitu sebagai berikut.

Pertama. Sudut pandang hukum (*a crime from the legal point of view*). Batasan kejahatan dari sudut pandang ini adalah setiap tingkah laku yang melanggar hukum pidana. Bagaimanapun buruknya suatu perbuatan selama perbuatan itu tidak dilarang di dalam perundang-undangan pidana tidak dianggap sebagai kejahatan. H. Sutherland (A.S Alam, 2010: 16) berpendapat bahwa "*Criminal behavior in violation of the criminal law. No matter what the degree of immorality, reprehensibility or indecency of an act is not crime unless it is prohibited by the criminal law*". Contoh konkret dalam hal ini adalah perbuatan seorang wanita yang melacurkan diri. Dilihat dari definisi hukum, perbuatan wanita tersebut tidak melakukan kejahatan karena perbuatan melacurkan diri tidak dilarang dalam perundang-undangan pidana Indonesia. Sekalipun demikian, sesungguhnya perbuatan melacurkan diri sangat buruk dilihat dari sudut pandang agama, adat-istiadat, kesusilaan, dan lain-lainnya.

Kedua, dari sudut pandang masyarakat (*a crime from the sociological point of view*), kejahatan adalah setiap perbuatan yang melanggar norma-norma yang masih hidup di dalam masyarakat. Contohnya, seorang Muslim meminum minuman keras sampai mabuk, perbuatan itu merupakan dosa (kejahatan) dari sudut pandang masyarakat Islam, tetapi dari sudut pandang hukum bukan kejahatan. Van Bammelen (J. E. Sahetapy, 1992: 14) memberikan definisi kejahatan sebagai perbuatan yang merugikan, sekaligus asusila, perbuatan yang menghasilkan kegelisahan dalam suatu masyarakat tertentu, sehingga masyarakat itu berhak mencela dan menolak perbuatan itu, dan dengan demikian menjatuhkan dengan sengaja nestapa terhadap perbuatan itu.

Abdulsyani, (1987:) menjelaskan bahwa kejahatan dapat dilihat dalam berbagai aspek berikut.

1. Aspek yuridis, kejahatan adalah jika seseorang melanggar peraturan atau undang-undang pidana dan ia dinyatakan bersalah oleh pengadilan serta dijatuhi hukuman. Apabila belum dijatuhi hukuman, orang tersebut belum dianggap sebagai penjahat.
2. Aspek sosial, kejahatan adalah jika seseorang mengalami kegagalan dalam menyesuaikan diri atau berbuat menyimpang dengan sadar atau tidak sadar dari norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat sehingga perbuatannya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat yang bersangkutan.
3. Aspek ekonomi, kejahatan adalah jika seseorang atau lebih dianggap merugikan orang lain dengan membebankan kepentingan ekonominya kepada masyarakat sekelilingnya sehingga ia dianggap sebagai penghambat atas kebahagiaan pihak lain.

D. Faktor Penyebab Terjadinya Kejahatan

Ada beberapa teori yang menjelaskan faktor penyebab terjadinya kejahatan. Teori-teori tersebut pada hakikatnya berusaha untuk mengkaji dan menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan penjahat dengan kejahatan. Di antara teori-teori tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Teori Klasik*

Teori ini muncul di Inggris pada pertengahan abad ke-19 dan tersebar di Eropa dan Amerika. Teori ini berdasarkan psikologi hedonistik. Menurut psikologi hedonistik, setiap perbuatan manusia berdasarkan pertimbangan rasa senang dan rasa tidak senang (sakit). Setiap manusia berhak memilih hal-hal yang baik dan hal-hal yang buruk, perbuatan yang mendatangkan kesenangan dan yang tidak. Menurut Beccaria (Made Darma Weda, 1996: 15):

“Setiap orang yang melanggar hukum telah memperhitungkan kesenangan dan rasa sakit yang diperoleh dan perbuatan tersebut. (*That the act which I do is the act which I think will give me most pleasure*)”.

Lebih lanjut, Beccaria (Made Darma Weda, 1996: 21) menyatakan bahwa:

“Semua orang melanggar undang-undang tertentu harus menerima hukuman yang sama, tanpa memandang umur, kesehatan jiwa, kaya miskinnya, posisi sosial dan keadaan-keadaan lainnya. Hukuman yang dijatuhkan harus sedemikian beratnya, sehingga melebihi suka yang diperoleh dari pelanggaran undang-undang tersebut”.

Berdasarkan pendapat Beccaria tersebut, setiap hukuman yang dijatuhkan sekalipun pidana yang berat, sudah diperhitungkan sebagai kesenangan yang diperolehnya, sehingga maksud pendapat Beccaria adalah untuk mengurangi kesewenangan dan kekuasaan hukuman. Konsep keadilan menurut teori ini adalah hukuman yang pasti untuk perbuatan-perbuatan yang sama tanpa memerhatikan sifat pembuat dan kemungkinan adanya peristiwa tertentu yang memaksa terjadinya perbuatan tersebut.

2. *Teori Neo Klasik*

Teori neo klasik merupakan revisi atau pembaharuan teori klasik. Dengan demikian, teori neo klasik ini tidak menyimpang dari konsepsi-konsepsi umum tentang sifat-sifat manusia yang berlaku pada waktu itu. Doktrin dasarnya tetap, yaitu bahwa manusia adalah makhluk yang mempunyai rasio yang berkehendak bebas sehingga bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatannya dan dapat dikontrol oleh rasa ketakutannya terhadap hukum.

Ciri khas teori neo-klasik (Made Darma Weda, 1996: 30) adalah sebagai berikut.

- a. Adanya perlunakan/perubahan pada doktrin kehendak bebas. Kebebasan kehendak untuk memilih dapat dipengaruhi oleh:

- 1) *patologi*, ketidakmampuan untuk bertindak, sakit jiwa, atau lain-lain keadaan yang mencegah seseorang untuk memperlakukan kehendak bebasnya;
 - 2) *premeditasi niat*, yang dijadikan ukuran dari kebebasan kehendak, tetapi hal ini menyangkut terhadap hal-hal yang aneh, sebab jika benar, maka pelaku pidana untuk pertama kali harus dianggap lebih bebas untuk memilih daripada residivis yang terkait dengan kebiasaan-kebiasaannya, dan oleh karenanya harus dihukum dengan berat.
- b. Pengakuan sahnya keadaan yang mengubah ini dapat berupa fisik (cuaca, mekanis, dan sebagainya) keadaan lingkungan, atau keadaan mental dari individu.
 - c. Perubahan doktrin tanggung jawab sempurna yang memungkinkan perubahan hukuman menjadi tanggung jawab sebagian saja. Sebab utama untuk mempertanggung jawabkan seseorang untuk sebagian saja adalah kegilaan, kedunguan, usia dan lain-lain yang dapat memengaruhi pengetahuan dan niat seseorang pada waktu melakukan kejahatan.
 - d. Dimasukkan persaksian/keterangan ahli di dalam acara pengadilan untuk menentukan besarnya tanggung jawab, untuk menentukan apakah terdakwa mampu memilih antarayang benar dan yang salah

Berdasarkan ciri khas teori neo-klasik tersebut, tampak bahwa teori neo-klasik menggambarkan ditinggalkannya kekuatan yang supra-natural, yang ajaib (gaib), sebagai prinsip untuk menjelaskan dan membimbing terbentuknya pelaksanaan hukum pidana. Dengan demikian, teori-teori neo-klasik menunjukkan permulaan pendekatan yang naturalistik terhadap perilaku atau tingkah laku manusia. Gambaran mengenai manusia sebagai boneka yang dikuasai oleh kekuatan gaib diganti dengan gambaran manusia sebagai makhluk yang berkehendak sendiri, yang bertindak atas dasar rasio dan intelegensia, sehingga bertanggung jawab atas kelakuannya.

3. *Teori Kartografi atau Geografi*

Teori ini berkembang di Prancis, Inggris, dan Jerman. Teori ini mulai berkembang pada tahun 1830-1880 Masehi. Teori ini sering pula disebut sebagai ajaran ekologis. Ajaran ini mementingkan distribusi kejahatan dalam daerah-daerah tertentu, baik secara geografis maupun secara sosial. Menurut teori ini, kejahatan merupakan perwujudan kondisi-kondisi sosial yang ada. Dengan kata lain, kejahatan itu muncul disebabkan karena faktor dari luar manusia itu sendiri.

4. *Teori Sosialis*

Teori sosialis mulai berkembang pada tahun 1850 Masehi. Para tokoh aliran ini banyak dipengaruhi oleh tulisan dari Marx dan Engels, yang lebih menekankan pada determinasi ekonomi. Menurut para tokoh ajaran ini, kejahatan timbul disebabkan oleh adanya tekanan ekonomi yang tidak seimbang dalam masyarakat. Berdasarkan pendapat tersebut, untuk melawan kejahatan itu haruslah diadakan peningkatan di bidang ekonomi. Dengan kata lain kemakmuran, keseimbangan dan keadilan sosial akan mengurangi terjadinya kejahatan.

5. *Teori Tipologis*

Di dalam kriminologi telah berkembang empat teori yang disebut dengan teori *tipologis* atau *bio-typologis*. Keempat aliran tersebut mempunyai kesamaan pemikiran dan metodologi. Mereka berasumsi bahwa terdapat perbedaan antara orang jahat dengan orang yang tidak jahat. Keempat teori tipologis tersebut adalah sebagai berikut.

- a. *Teori Lombroso atau mazhab antropologis*. Teori ini dipelopori oleh Cesare Lombroso. Menurut Lombroso, kejahatan merupakan bakat manusia yang dibawa sejak lahir (*criminal is born*). Selanjutnya, dikatakan bahwa ciri khas seorang penjahat dapat dilihat dari keadaan fisiknya yang berbeda dengan manusia lainnya. Aliran Lombroso ini bertujuan membantah aliran klasik dalam persoalan determinasi melawan kebebasan kemauan dan kemudian membantah teori Tarde tentang *theory*

of imitation (Le lois de l'imitation). Teori Lombroso ini dibantah oleh Goring dengan membuat penelitian perbandingan. Hasil penelitiannya tersebut, Goring menarik kesimpulan bahwa tidak ada tanda-tanda jasmaniah untuk disebut sebagai tipe penjahat. Demikian pula, tidak ada tanda-tanda rohaniah untuk menyatakan penjahat itu memiliki suatu tipe.

- b. *Teori mental tester*. Teori ini muncul setelah runtuhnya teori Lombroso. Dalam metodologinya, teori ini menggunakan tes mental untuk membedakan penjahat dan bukan pejahat.
- c. *Teori psikiatrik*, merupakan lanjutan teori-teori Lombroso dengan melihat tanpa adanya perubahan pada ciri-ciri morfologi (yang berdasarkan struktur). Teori ini lebih menekankan pada unsur psikologis, epilepsi, dan moral insanity sebagai sebab-sebab kejahatan. Teori psikiatrik ini, memberikan arti penting kepada kekacauan emosional, yang dianggap timbul dalam interaksi sosial dan bukan karena pewarisan. Pokok teori ini adalah organisasi tertentu daripada kepribadian orang, yang berkembang jauh terpisah dari pengaruh jahat, tetapi tetap akan menghasilkan kelakuan jahat tanpa mengingat situasi situasi sosial.
- d. *Teori sosiologis*. Dalam memberi kausa kejahatan, teori sosiologis merupakan aliran yang sangat bervariasi. Analisis sebab-sebab kejahatan secara sosiologis banyak dipengaruhi oleh teori kartografik dan sosialis. Teori ini menafsirkan kejahatan sebagai fungsi lingkungan sosial (*crime as a function of social environment*). Pokok pangkal ajaran ini adalah, bahwa kelakuan jahat dihasilkan oleh proses-proses yang sama seperti kelakuan sosial. Dengan demikian, proses terjadinya tingkah laku jahat tidak berbeda dengan tingkah laku lainnya termasuk tingkah laku yang baik. Orang melakukan kejahatan karena orang tersebut meniru keadaan sekelilingnya.

6. *Teori Lingkungan*

Teori ini biasa juga disebut sebagai mazhab Perancis. Menurut teori ini, seseorang melakukan kejahatan karena dipengaruhi oleh faktor di sekitarnya atau lingkungan, baik lingkungan keluarga,

ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan termasuk dengan pertahanan dengan dunia luar, serta penemuan teknologi. Masuknya barang-barang dari luar negeri, seperti televisi, buku-buku serta film dengan berbagai macam reklame sebagai promosinya ikut pula menentukan tinggi rendahnya tingkat kejahatan. Menurut Tarde (Made Darma Weda, 1996: 20) bahwa “Orang menjadi jahat disebabkan pengaruh imitation. Berdasarkan pendapat Tarde tersebut, seseorang melakukan kejahatan karena orang tersebut meniru keadaan sekelilingnya.

7. *Teori Biososiologis*

Tokoh aliran ini adalah A. D. Prins, van Humel, D. Simons dan lain-lain. Aliran ini merupakan perpaduan dari aliran antropologi dan aliran sosiologis karena ajarannya didasarkan bahwa tiap-tiap kejahatan itu timbul karena faktor individu, seperti keadaan psikis dan fisik pelaku kejahatan karena faktor lingkungan. Faktor individu meliputi sifat individu yang diperoleh sebagai warisan dari orangtuanya, keadaan badaniah, kelamin, umur, intelektual, temperamen, kesehatan, dan minuman keras. Keadaan lingkungan yang mendorong seseorang melakukan kejahatan itu meliputi keadaan alam (geografis dan klimatologis), keadaan ekonomi, tingkat peradaban dan keadaan politik suatu negara, misalnya meningkatnya kejahatan menjelang pemilihan umum dan menghadapi sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

8. *Teori NKK (Niat + Kesempatan = Terjadi Kejahatan)*

Teori NKK ini merupakan teori terbaru yang mencoba menjelaskan sebab terjadinya kejahatan di dalam masyarakat. Teori ini sering dipergunakan oleh aparat kepolisian di dalam menanggulangi kejahatan di masyarakat. Menurut teori ini, sebab terjadinya kejahatan adalah adanya niat dan kesempatan yang dipadukan. Jadi, meskipun ada niat, tanpa kesempatan, mustahil akan terjadi kejahatan. Demikian pula sebaliknya, meskipun ada kesempatan tetapi tidak ada niat, tidak mungkin pula akan terjadi kejahatan.

E. Upaya Penanggulangan Kejahatan

Penanggulangan kejahatan empirik (Alam AS dan Amir Ilyas, 2010: 79), terdiri atas tiga bagian pokok berikut.

1. Pre-Emtif. Upaya ini merupakan upaya-upaya awal yang dilakukan oleh pihak kepolisian untuk mencegah terjadinya tindak pidana. Usaha-usaha yang dilakukan dalam penanggulangan kejahatan secara pre-emptif adalah menanamkan nilai atau norma yang baik sehingga norma-norma tersebut terinternalisasikan dalam diri seseorang. Meskipun ada kesempatan untuk melakukan pelanggaran atau kejahatan, tidak ada niatnya untuk melakukan hal tersebut, maka tidak akan terjadi kejahatan. Jadi dalam usaha pre-emptif, faktor niat menjadi hilang meskipun ada kesempatan. Cara pencegahan ini berasal dari teori NKK, yaitu: niat + Kesempatan = terjadi kejahatan. Contoh: di tengah malam pada saat lampu merah lalu lintas menyala maka pengemudi itu akan berhenti dan mematuhi aturan lalu lintas tersebut meskipun pada waktu itu tidak ada polisi yang berjaga. Hal ini selalu terjadi di banyak negara, seperti Singapura, Sidney, dan kota besar lainnya di dunia. Jadi dalam upaya pre-emptif faktor niat tidak terjadi.
2. Preventif. Upaya-upaya ini merupakan tindak lanjut dari upaya Pre-Emtif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Dalam upaya preventif ini, yang ditekankan adalah menghilangkan kesempatan untuk dilakukannya kejahatan. Contoh: ada orang ingin mencuri motor, tetapi kesempatan itu dihilangkan karena motor-motor ditempatkan di tempat penitipan motor. Dengan demikian, kesempatan menjadi hilang dan tidak terjadi kejahatan. Jadi, dalam upaya preventif KESEMPATAN ditutup.
3. Represif. Upaya ini dilakukan pada saat telah terjadi tindak pidana atau kejahatan yang tindakannya berupa penegakan hukum (*law enforcemenet*) dengan menjatuhkan hukuman.

Lebih lanjut, Alam AS dan Amir Ilyas (2010: 81) mengemukakan beberapa teori tentang tujuan penghukuman (tujuan pemidanaan) sebagai berikut.

1. Teori pembalasan (*vergelding theorie*), teori ini menyatakan bahwa hukuman adalah suatu pembalasan. Siapa yang membunuh harus dibunuh. Menurut teori ini, seseorang yang berbuat jahat harus dipidana dengan jalan yang menyiksa fisiknya agar ia menjadi jera. Pelaksanaannya tentu sangat kejam pada mulanya. Pihak yang dirugikan (pihak korban) diperbolehkan membalas setiap perlakuan jahat yang diterimanya, tetapi hak ini diambil alih oleh raja atau pemerintah.
2. Teori penjeraan (*afschriking/detterence*), teori ini sering juga disebut teori menakut-nakuti (*deterrence theorie*). Hukuman harus dapat membuat orang takut supaya jangan berbuat jahat.
3. Teori penutupan (*onschadelike/incarceration*), pengasingan (penutupan) adalah suatu doktrin yang menyatakan tindakan-tindakan karantina memang sangat penting dan diperlakukan dalam pelaksanaan pidana untuk mencegah penanggulangan kejahatan oleh penjahat-penjahat yang berbahaya.
4. Memperbaiki (*verbeterings theorie*), teori ini berpendapat bahwa tujuan dijatuhkannya pidana kepada pelanggar hukum adalah memperbaiki si terhukum itu sendiri.

BAB 15

KOTA DAN KENAKALAN REMAJA

*“Berikan aku 1.000 orangtua,
niscaya akan kucabut semeru dari akarnya.
Berikan aku 1 pemuda, niscaya akan kuguncangkan dunia.”
(Bung Karno)*

A. Pengantar

Para pemimpin bangsa ini berkata bahwa masa depan sebuah bangsa bergantung pada remajanya. Jika saat ini masa remajanya kelam, masa depan sebuah bangsa akan menjadi kelam. Demikian pula, sebaliknya, jika remaja saat ini baik, masa depan bangsa akan dipastikan baik. Ibnu Khaldun, menulis pemikirannya yang sangat menarik dan patut menjadi bahan renungan, “Selalu ada generasi perintis lalu disusul generasi pembangun, kemudian disusul generasi penikmat, dan disusul lagi oleh generasi penghancur, yaitu generasi yang kehilangan rasa malu dan takut terhadap hukum agama dan sosial”.

Dalam kalimat di atas, tampak jelas nada optimis dan pesimisnya. Pesimisnya adalah telah menjadi pemandangan umum, berita di media masa banyak menyoroti kasus kenakalan remaja, tawuran (perkelahian antarkelompok), geng motor hingga narkoba. Pada saat ini, pelaku kejahatan tidak saja didominasi oleh orang-orang dewasa, tetapi juga dilakukan anak-anak yang sebenarnya

menjadi harapan bagi nusa dan bangsa sebagai penerus cita-cita dan perjuangan bangsa.

Pada awalnya, kenakalan remaja hanyalah merupakan perilaku “nakal” dari kalangan remaja yang sering dikatakan sedang mencari identitas diri. Kenakalan seperti ini tidak menimbulkan kekhawatiran di kalangan masyarakat luas (orangtua, guru, teman, dan masyarakat umum) karena dipahami sebagai fase yang akan terjadi dan dialami oleh setiap orang, yang akan berlalu begitu saja oleh masyarakat luas. Akan tetapi, kenakalan remaja tampaknya bukan lagi bersifat nakal, tetapi sudah menjurus pada tindakan brutal. Kartini Kartono (2003: 101-103) menjelaskan fase perkembangan kenakalan remaja, yaitu sebagai berikut.

1. Pada tahun 1950-an, karena masih dalam suasana mengalami kemelut merebut kemerdekaan, kenakalan remaja pada zaman itu pada umumnya berupa penodongan di sekolah-sekolah untuk mendapatkan ijazah, dan penonjolan-diri yang berlebihan bak “pahlawan kesiangir”. Kenakalan yang lebih serius hampir tidak pernah terjadi. Hal ini disebabkan masih kuatnya sanksi-sanksi masyarakat, ditambah tingginya citra perjuangan dan semangat berkorban untuk mengisi kemerdekaan.
2. Pada tahun 1960-an mulailah muncul “top hits”, mengenai kenakalan remaja, yaitu berupa keberandalan dan tindak kejahatan ringan, seperti *ala crossbyism* dan *crossgirlism*, menirukan pola tingkah laku dan budaya Barat. Adapun sumber kenakalan dan kejahatan mereka adalah ketidakmampuan si anak dalam memanfaatkan waktu kosong dan kurangnya pengendalian terhadap dorongan meniru.
3. Pada tahun 1970-an, kenakalan remaja di kota-kota besar di tanah air sudah menjurus pada kejahatan yang lebih serius berupa tindak kekerasan, penjam-bretan secara terang-terangan di siang hari, penggarongan, perbuatan seksual dalam bentuk perkosaan beramai-ramai sampai melakukan pembunuhan, dan perbuatan kriminal lainnya yang berkaitan dengan kecanduan bahan narkotik. Kejahatan dan kenakalan remaja tahun 1970-an ini, memang sangat erat berkaitan dengan semakin deras-nya arus urbanisasi dan semakin banyaknya jumlah remaja desa yang bermigrasi ke daerah perkotaan. Saat itu, Indonesia mulai

bangkit pada sisi perekonomian, sehingga banyak warga desa yang melakukan urbanisasi ke kota untuk mengadu nasib. Setelah dating ke kota, mereka ikut terjangkau dengan budaya kota yang glamour dan hedonis.

4. Pada tahun 1980-an, gejala kenakalan remaja ini menjadi semakin meluas, baik dalam frekuensi maupun kualitas kejahatannya. Bahkan, bentuk dan sifat kenakalannya, lebih menjurus kepada perbuatan kriminal (kejahatan). Beberapa bentuk kenakalan remaja sekarang adalah tawuran (perkelahian antarkelompok), penggunaan narkoba atau obat terlarang, perampasan, geng motor (kebut-kebutan di jalan raya tanpa aturan), penyimpangan seksual, dan tindakan-tindakan yang menjurus pada perbuatan kriminal.

Para ahli sepakat bahwa penyebab utama kenakalan remaja berawal dari keluarga. Keluarga *broken home* menjadikan anak remajanya memiliki kelainan berperilaku. Para remaja merasa kurang diperhatikan dan kurang mendapatkan kasih sayang orangtua. Bentuk kasih sayang yang bersifat materi tidak dapat menggantikan dahaga mereka akan kasih sayang dan perhatian orangtua.

Pada saat pengakuan, perhatian, pujian, dan kasih sayang tersebut tidak didapatkan di rumah, mereka mencarinya di tempat lain. Salah satu tempat yang paling mudah adalah lingkungan teman sebayanya, yang hampir rata-rata sama kasusnya.

B. Pengertian Remaja

Desmita (2008: 189) menjelaskan bahwa istilah remaja berasal dari bahasa latin "*adolescere*" yang berarti tumbuh menjadi dewasa atau dalam perkembangan menjadi dewasa. Adapun menurut bahasa aslinya, remaja sering dikenal dengan istilah "*adolescence*". Menurut Piaget, Istilah "*adolescence*" yang dipergunakan saat ini mempunyai arti lebih luas mencakup kematangan mental, emosional, sosial dan fisik.

Masa atau fase remaja merupakan salah satu periode yang paling unik dan menarik dalam rentang kehidupan individu, sehingga banyak pakar meneliti kehidupan para remaja. Salah

satu hal yang paling menarik adalah asal-usul kenakalan anak atau remaja.

Masa remaja merupakan masa transisi dari anak-anak ke masa dewasa. Periode ini dianggap sebagai masa-masa yang amat penting dalam kehidupan seseorang, khususnya dalam pembentukan kepribadian seseorang. Masa transisi inilah, yang menjadikan emosi remaja kurang stabil. Hall menyebut masa ini sebagai masa topan badai (*strum and drang*), yaitu sebagai periode yang berada dalam dua situasi antarakegoncangan, penderitaan, asmara dan pemberontakan dengan otoritas orang dewasa (Samsu Yusuf, 2009: 185), dengan ciri-ciri sering dan mulai timbul sikap untuk menentang dan melawan, terutama dengan orang-orang yang dekat, misalnya orangtua, guru dan sebagainya (Y. Bambang Mulyono, 1993: 16).

Elizabet B. Hurlock (1980: 207-209) menyebutkan ciri-ciri remaja, yaitu sebagai berikut.

1. *Masa remaja dianggap sebagai periode penting.* Disebut penting karena akibat perkembangan fisik dan psikologis yang kedua-duanya sama-sama penting. Terutama pada awal masa remaja, perkembangan fisik yang cepat dan penting disertai dengan cepatnya perkembangan mental yang cepat pula dapat menimbulkan perlunya penyesuaian dan perlunya membentuk sikap, nilai dan minat baru.
2. *Masa remaja dianggap sebagai periode peralihan.* Saat beralih dari masa anak-anak ke masa dewasa, remaja harus meninggalkan segala sesuatu yang bersifat kekanak-kanakan dan mempelajari pola perilaku dan sikap baru untuk menggantikan perilaku dan sikap yang sudah ditinggalkan. Osterrieth mengatakan bahwa struktur psikis anak remaja berasal dari masa kanak-kanak. Banyak ciri yang umumnya dianggap sebagai ciri khas masa remaja sudah ada pada akhir masa kanak-kanak. Perubahan fisik yang terjadi selama tahun awal masa remaja memengaruhi tingkat perilaku individu dan mengakibatkan diadakannya penilaian kembali penyesuaian nilai-nilai yang telah bergeser. Pada masa ini remaja bukan lagi seorang anak dan bukan orang dewasa.

3. *Masa remaja sebagai periode perubahan.* Tingkat perubahan dalam sikap dan perilaku selama masa remaja sejajar dengan tingkat perubahan fisik. Selama awal masa remaja ketika perubahan fisik terjadi dengan pesat perubahan perilaku dan sikap juga berlangsung pesat. Ada lima perubahan yang sama yang hampir bersifat universal, yaitu:
 - a. meningkatnya emosi yang intensitasnya bergantung pada tingkat perubahan fisik dan psikologis yang terjadi;
 - b. perubahan tubuh, minat dan peran yang diharapkan oleh kelompok sosial untuk dipesatkan menimbulkan masalah baru;
 - c. dengan berubahnya minat dan pola perilaku maka nilai-nilai juga berubah, apa yang dianggap pada masa kanak-kanak penting setelah hampir dewasa tidak penting lagi;
 - d. sebagian besar remaja bersikap ambivalen terhadap setiap perubahan, mereka menginginkan untuk menuntut kebebasan tetapi mereka sering takut dan meragukan kemampuan mereka untuk dapat mengatasi tanggung jawab tersebut.
4. *Masa remaja sebagai usia bermasalah.* Masalah masa remaja sering menjadi masalah yang sulit di atasi, baik oleh anak laki-laki maupun anak perempuan. Ada dua alasan bagi kesulitan itu:
 - a. sepanjang masa kanak-kanak sebagian masalah anak-anak diselesaikan oleh orangtua dan guru-guru sehingga kebanyakan remaja tidak berpengalaman dalam menghadapi masalah;
 - b. karena para remaja merasa diri mandiri sehingga mereka ingin mengatasi masalahnya sendiri dan menolak bantuan.
5. *Masa remaja sebagai masa mencari identitas.* Pada tahun-tahun awal, penyesuaian diri pada kelompok masih tetap penting bagi anak laki-laki dan perempuan. Lambat laun, mereka

mulai mendambakan identitas diri dan tidak puas lagi dengan menjadi sama dengan teman-temannya. Seperti yang dijelaskan oleh Erickson, "Identitas diri yang dicari remaja adalah menjelaskan siapa dirinya dan peranannya dalam masyarakat. Apakah ia berperan sebagai seorang anak atau orang dewasa? Apakah akan menjadi seorang suami atau ayah? Apakah mampu percaya diri sekalipun latar belakang ras, agama atau kebangsaannya menyebabkan beberapa orang merendahnya? Secara keseluruhan, apakah ia akan berhasil atau gagal?"

6. *Masa remaja sebagai usia yang menimbulkan ketakutan.* Majeres menunjukkan bahwa banyak anggapan populer tentang remaja yang mempunyai arti yang bernilai, tetapi banyak di antaranya yang bersifat negatif. Anggapan stereotip budaya bahwa remaja adalah anak-anak yang tidak rapi, yang tidak dapat dipercaya dan cenderung berperilaku merusak menyebabkan orang dewasa yang harus membimbing dan mengawasi kehidupan remaja, bersikap simpatik terhadap perilaku remaja yang normal. Stereotip populer juga memengaruhi konsep diri dan sikap remaja terhadap dirinya sendiri.
7. *Masa remaja sebagai usia yang tidak realistis.* Remaja cenderung memandang kehidupan melalui kaca berwarna merah jambu. Ia melihat dirinya sendiri dan orang lain sebagaimana yang ia inginkan dan bukan sebagaimana adanya terlebih dalam hal cita-cita. Cita-cita yang tidak realistis ini menyebabkan meningginya emosi yang merupakan ciri dari awal masa remaja.
8. *Masa remaja sebagai ambang masa dewasa.* Dengan semakin mendekatnya usia kematangan, para remaja menjadi gelisah untuk meninggalkan stereotip belasan tahun dan memberikan kesan bahwa mereka sudah hampir dewasa. Oleh karena itu, remaja mulai memusatkan diri pada perilaku yang dihubungkan dengan status dewasa.

C. Pengertian Kenakalan Remaja

Istilah baku untuk penyebutan kenakalan remaja dalam konsep psikologis adalah *juvenile delinquency*, yang memiliki arti perilaku jahat atau dursila, atau kejahatan atau kenakalan anak-anak muda. *Juvenile delinquency* merupakan gejala sakit (patologis) secara sosial pada anak-anak dan remaja yang disebabkan oleh satu bentuk pengabdian sosial, sehingga mereka mengembangkan bentuk tingkah laku yang menyimpang (B. Simanjuntak, 1984: 43).

Juvenile berasal dari bahasa latin "*juvenilis*" yang artinya anak-anak, anak muda, ciri karakteristik pada masa muda, sifat-sifat khas pada periode remaja. *Delinquent* berasal dari bahasa latin "*delinquere*" yang berarti: terabaikan, mengabaikan; yang kemudian diperluas artinya menjadi jahat, a-sosial, kriminal, pelanggar aturan, pembuat ribut, pengacau, peneror, tidak dapat diperbaiki lagi, durjana, dursila, dan *Delinquency* selalu mempunyai konotasi serangan, pelanggaran, kejahatan dan keganasan yang dilakukan oleh anak-anak muda di bawah usia 22 tahun (Kartini Kartono, 2003: 6).

Diperjelas oleh pendapat Kausar (2012: 487) mengatakan bahwa kata "*Juvenil*" merujuk pada anak yang berusia di bawah 18 tahun dan "*delinquency*" adalah istilah yang didefinisikan oleh hukum untuk perilaku kriminal yang sering menghasilkan perilaku bermasalah yang ekstrim.

Psikolog Bimo Waljito merumuskan arti *juvenile delinquency* sebagai perbuatan yang jika dilakukan oleh orang dewasa, perbuatan itu merupakan kejahatan. Jadi, merupakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh anak, khususnya remaja (Sudarsono, 1991: 11). Adapun Fuad Hasan merumuskan *juvenile delinquency* sebagai perbuatan anti sosial yang dilakukan oleh anak remaja bilamana dilakukan oleh orang dewasa dikualifikasikan sebagai tindak kejahatan (Sudarsono, 1991: 11).

Dalam rumusan arti *juvenile delinquency* oleh Fuad Hasan dan Bimo Waljito, tampak adanya pergesaran mengenai kualitas subjek, dari kualitas anak menjadi remaja atau anak remaja. Bertitik tolak dari konsepsi dasar inilah, *juvenile delinquency* pada gilirannya mendapat pengertian "kenakalan remaja". Dalam arti luas tentang kenakalan remaja adalah perbuatan kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan

oleh anak remaja yang bersifat melawan hukum, anti sosial, anti susila dan menyalahi norma-norma agama (Sudarsono, 1991: 11).

Marlina (2009: 40) mendefinisikan kenakalan remaja berdasarkan perspektif sosiologis, dalam tiga kategori, yaitu:

1. hukum, menekankan pada tindakan atau perlakuan yang bertentangan dengan norma yang diklasifikasikan secara hukum;
2. peranan, dalam hal ini penekanannya pada pelaku, remaja yang peranannya diidentifikasi sebagai kenakalan;
3. masyarakat, perilaku ini ditentukan oleh masyarakat.

Kenakalan remaja dalam arti luas meliputi perbuatan-perbuatan anak remaja yang bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum tertulis, baik yang terdapat dalam KUHP maupun dalam perundang-undangan di luar KUHP (pidanan khusus). Perbuatan tersebut bersifat anti sosial yang menimbulkan keresahan dalam masyarakat pada umumnya. Selanjutnya, kenakalan remaja tersebut semakin luas cakupannya dan lebih dalam bobot isinya yang meliputi perbuatan-perbuatan yang sering menimbulkan keresahan di lingkungan masyarakat, sekolah maupun keluarga. Contoh sederhana dalam hal ini, yaitu perkelahian antarsekolah, pencurian dan pembentukan geng motor yang suka menimbulkan keresahan masyarakat.

Anak-anak remaja yang melakukan kejahatan itu pada umumnya kurang memiliki kontrol diri, atau justru menyalahgunakan kontrol diri tersebut, dan suka menegakkan standar tingkah laku sendiri, di samping meremehkan keberadaan orang lain. Kejahatan yang mereka lakukan itu pada umumnya disertai unsur-unsur mental dengan motif-motif subjektif, yaitu mencapai suatu objek tertentu dengan disertai kekerasan dan agresi. Pada umumnya, remaja sangat egoistis dan sering menyalahgunakan atau melebih-lebihkan harga dirinya.

C. Faktor Penyebab Kenakalan Remaja

Kenakalan yang dilakukan oleh para remaja tidak berdiri sendiri karena banyak faktor yang menyebabkan terbentuknya kenakalan pada remaja.

B. Simadjuntak (1981: 289-290) menyebutkan faktor-faktor yang menyebabkan kenakalan pada remaja menjadi dua klasifikasi berikut.

1. Faktor internal

- a. Cacat keturunan yang bersifat biologis-psikis.
- b. Pembawaan negatif yang mengarah pada perbuatan nakal.
- c. Ketidakseimbangan pemenuhan kebutuhan pokok dengan keinginan. Hal ini menimbulkan frustrasi dan ketegangan.
- d. Lemahnya kontrol diri dan persepsi sosial.
- e. Ketidakmampuan penyesuaian diri terhadap perubahan lingkungan yang baik dan kreatif.
- f. Tidak ada kegemaran, tidak memiliki hobi yang sehat.

2. Faktor eksternal

- a. Rasa cinta dari orangtua dan lingkungan.
- a. Pendidikan yang kurang mampu menanamkan bertingkah laku sesuai dengan alam sekitar yang diharapkan orangtua, sekolah dan masyarakat.
- b. Menurunnya wibawa orangtua, guru dan pemimpin masyarakat.
- c. Pengawasan yang kurang efektif dalam pembinaan yang berpengaruh dalam domain efektif, konasi, konisi dari orangtua, masyarakat, dan guru.
- d. Kurangnya pemahaman terhadap remaja dari lingkungan keluarga, sekolah, dan masyarakat.
- e. Kurangnya sarana penyaluran waktu senggang.
- f. Ketidaktahuan keluarga dalam menangani masalah remaja, baik dalam segi pendekatan sosiologik, psikologik maupun pedagogik.

Penulis merangkum beberapa pendapat para ahli tentang hal-hal yang menyebabkan kenakalan pada remaja, yaitu sebagai berikut.

1. *Identitas*. Erickson (John W. Santrock 2003: 522) mengemukakan bahwa masa remaja berada pada tahap krisis identitas versus difusi identitas yang harus di atasi. Ia percaya bahwa perubahan biologis berupa pubertas merupakan awal dari perubahan yang terjadi bersamaan dengan harapan sosial yang dimiliki keluarga, teman sebaya, dan sekolah terhadap remaja. Perubahan biologis dan sosial memungkinkan terjadinya dua bentuk integrasi pada kepribadian remaja, yaitu terbentuknya perasaan akan konsistensi dalam kehidupannya dan tercapainya identitas peran, dengan cara menggabungkan motivasi, nilai-nilai, kemampuan dan gaya yang dimiliki remaja dengan peran yang dituntut dari remaja. Erickson percaya bahwa kenakalan ditandai dengan kegagalan remaja dalam memenuhi bentuk integrasi yang kedua, yang melibatkan berbagai aspek peran identitas. Bagi Erickson, kenakalan adalah upaya membentuk suatu identitas, walaupun identitas tersebut negatif.
2. *Kontrol diri*. Kenakalan remaja juga dapat digambarkan sebagai kegagalan untuk mengembangkan kontrol diri yang cukup dalam hal tingkah laku. Beberapa anak gagal mengembangkan kontrol yang esensial yang sudah dimiliki orang lain selama proses pertumbuhan. Kontrol diri yang rendah dalam merespons perbedaan sering menjadi penyebabnya. Remaja terkadang terlalu emosional dalam merespons suatu kejadian dan menolak kejadian tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Feldman & Weinberger pada tahun 1994 menguatkan pendapat bahwa kontrol diri memainkan peranan penting dalam kenakalan remaja (John W. Santrock 2003: 524). Kebanyakan remaja yang melakukan kenakalan tidak banyak memiliki kemampuan dalam berbagai kompetensi yang dapat meningkatkan cara pandang terhadap dirinya sendiri.

Kartini Kartono (2007: 227) memperkuat pendapat di atas bahwa pada umumnya kenakalan merupakan kegagalan dari sistem pengontrol diri terhadap aksi-aksi instinktif; juga menampilkan ketidakmampuan seseorang dalam

mengendalikan emosi-emosi primitif untuk disalurkan pada perbuatan yang bermanfaat.

3. *Proses keluarga*. Pengawasan orangtua terhadap remaja terutama penting dalam menentukan apakah remaja akan melakukan kenakalan atau tidak. Dalam sebuah penelitian, ditemukan bahwa pengawasan orangtua terhadap keberadaan remaja adalah faktor keluarga yang paling penting dalam meramalkan kenakalan remaja (Patterson & Stouthamer-Loeber 1984 dalam John W. Santrock 2003: 524).
4. *Kelas sosial atau komunitas*. Sekalipun kenakalan remaja tidak lagi terbatas pada kelas masalah sosial yang lebih rendah dibandingkan pada masa sebelumnya, beberapa ciri kebudayaan kelas sosial yang lebih rendah cenderung memicu terjadinya kenakalan (Jenkins & Bell dalam Santrock 2003: 525). Norma yang berlaku di antara teman-teman sebaya dan geng dari kelas sosial yang lebih rendah adalah antisosial dan berlawanan dengan tujuan dan norma masyarakat secara meluas (McCord dalam John W. Santrock 2003: 525).

Status dalam kelompok teman sebaya dapat ditentukan dari seberapa sering seorang remaja melakukan tindakan anti sosial dan tetap tidak dipenjara. Karena remaja yang dari kelas sosial yang lebih rendah memiliki kesempatan yang lebih terbatas untuk mengembangkan keterampilan yang diterima oleh masyarakat, mereka merasa bahwa mereka bisa mendapatkan perhatian dan status dengan cara melakukan tindakan antisosial. Menjadi “tangguh” dan “maskulin” adalah contoh status yang tinggi bagi anak-anak dari kelas sosial yang lebih rendah, dan status seperti ini sering ditentukan oleh keberhasilan remaja dalam melakukan kenakalan dan berhasil meloloskan diri setelah melakukan kenakalan.

Komunitas juga dapat berperan serta dalam munculnya kenakalan (Chesney-Lind 1989; Figueira & McDonough 1992 dalam Santrock 2003: 525). Masyarakat dengan tingkat kriminalitas yang tinggi memungkinkan remaja mengamati berbagai model yang melakukan aktivitas kriminal dan memperoleh hasil atau penghargaan atas aktivitas kriminal mereka. Kualitas sekolah, pendanaan pendidikan aktivitas

lingkungan yang terorganisir adalah faktor-faktor lain dalam masyarakat yang juga berhubungan dengan kenakalan.

5. *Rendahnya Pemahaman Keagamaan*. Anwar Sutoyo (2009: 99-100) menjelaskan bahwa kenakalan remaja disebabkan fitrah iman yang ada pada individu tidak bisa berkembang dengan sempurna, dan atau imannya berkembang, tetapi tidak berfungsi dengan baik. Iman yang berkembang dengan sempurna akan berfungsi sebagai pemberi arah, pendorong dan sekaligus pengendali bagi fitrah jasmani, rohani dan nafs; yang pada akhirnya akan melahirkan kecenderungan untuk berperilaku positif.

Sudarsono (2008: 120) mengatakan bahwa anak-anak remaja melakukan kejahatan karena mereka lalai menunaikan perintah agama.

Faktor religiusitas remaja menjadi penting. Miftah A. Andisty dan Ritandiyono (2008: 173), mengasumsikan jika remaja memiliki religiusitas rendah, tingkat kenakalannya tinggi artinya berperilaku tidak sesuai ajaran agama yang dianutnya. Sebaliknya, semakin tinggi religiusitas, semakin rendah tingkat kenakalan pada remaja, artinya berperilaku sesuai dengan ajaran agama yang dianutnya karena ia memandang agama sebagai tujuan utama hidupnya sehingga ia berusaha menginternalisasikan ajaran agamanya dalam perilakunya sehari-hari. Hal tersebut dapat dipahami karena agama mendorong pemeluknya untuk berperilaku baik dan bertanggung jawab atas perbuatannya. Selain itu agama mendorong pemeluknya untuk berlomba-lomba dalam kebajikan.

Menurut Desmita (2008: 208), Jika masa anak-anak telah memiliki keyakinan agama yang baik, masa remaja akan mengalami perkembangan yang cukup berarti. Pada masa remaja, mereka berusaha mencari konsep yang lebih mendalam tentang Tuhan dan eksistensi. Perkembangan pemahaman remaja terhadap keyakinan agama ini sangat dipengaruhi oleh perkembangan kognitifnya. Mereka mungkin mempertanyakan tentang kebenaran keyakinan agama mereka sendiri.

Jalaluddin Rahmat (2002: 80), kaitannya dengan pencarian remaja akan kebenaran agama, mengungkapkan bahwa usia remaja memang dikenal sebagai usia rawan. Remaja memiliki karakteristik khusus dalam pertumbuhan dan perkembangannya. Remaja memiliki sikap kritis terhadap lingkungan yang sejalan dengan perkembangan intelektual yang dialaminya. Apabila persoalan tersebut gagal diselesaikan, para remaja cenderung untuk memilih jalan sendiri.

Situasi bingung dan konflik batin menyebabkan remaja berada di persimpangan jalan. Dalam situasi yang semacam ini, peluang munculnya perilaku menyimpang terkuak lebar. Penyelesaian yang mungkin dilakukan bergantung pada kemampuan memilih. Apabila tingkat rasa bersalah dan berdosa yang lebih dominan, biasanya remaja cenderung untuk mencari jalan “pengampunan”. Sebaliknya, apabila perilaku menyimpang dianggap sebagai “pembenaran”, keterlibatan mereka pada perilaku menyimpang akan semakin besar. Tindakan ini akan mendorong mereka terbiasa dengan pekerjaan tercela itu.

Oleh karena itu, seperti diungkapkan oleh Jalaluddin (2002: 75), tingkat religiusitas pada remaja akan berpengaruh terhadap perilakunya. Apabila memiliki tingkat religiusitas yang tinggi, remaja akan menunjukkan perilaku ke arah hidup yang religius pula. Sebaliknya remaja yang memiliki tingkat religiusitas rendah, mereka akan menunjukkan perilaku ke arah hidup yang jauh dari religius pula. Hal ini berarti remaja memiliki potensi untuk melakukan penyimpangan atau kenakalan terhadap ajaran agama yang dianutnya.

D. Bentuk-bentuk Kenakalan Remaja

Sebelum membahas bentuk-bentuk kenakalan remaja, terlebih dahulu dilihat ciri-ciri pokok dari kenakalan remaja, sebagaimana dijelaskan oleh Singgih D. Gunarsa (1989: 19), yaitu:

1. mempunyai tujuan yang asosial, yaitu dengan perbuatan atau tingkah laku tersebut ia bertentangan dengan nilai atau norma sosial yang ada di lingkungan hidupnya.

1. kenakalan yang dilakukan oleh mereka yang berumur antara 13-17 tahun dan belum menikah.
2. Kenakalan yang dilakukan oleh seorang remaja dan dapat dilakukan bersama-sama dalam sekelompok remaja.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri pokok dari kenakalan remaja, yaitu perbuatan tersebut bersifat melanggar hukum, bertentangan dengan nilai atau norma dan dilakukan oleh seorang remaja maupun dilakukan bersama-sama oleh sekelompok remaja.

Beberapa literatur dan penelitian yang terkait dengan kenakalan remaja, salah satunya Willis (Sujoko 2011: 2), menjelaskan bahwa kenakalan yang dilakukan oleh remaja di bawah usia 17 tahun sangat beragam, mulai dari perbuatan yang bersifat amoral maupun anti sosial. Perbuatan tersebut dapat berupa berkata jorok, mencuri, merusak, kabur dari rumah, indiscipliner di sekolah, membolos, membawa senjata tajam, merokok, berkelahi dan kebut-kebutan di jalan sampai perbuatan yang menjurus pada perbuatan kriminal atau perbuatan yang melanggar hukum, seperti pembunuhan, perampokan, pemerkosaan, seks bebas, pemakaian obat-obatan terlarang dan tindak kekerasan lainnya yang sering diberitakan di media masa.

Eny Purwandari (2011: 31) membagi kenakalan remaja ke dalam tiga tingkatan.

1. Kenakalan biasa seperti suka berkelahi, suka keluyuran, membolos sekolah, pergi dari rumah tanpa pamit.
2. Kenakalan yang menjurus pada pelanggaran dan kejahatan seperti mengendarai mobil tanpa SIM, mengambil barang orangtua tanpa izin.
3. Kenakalan khusus, seperti penyalahgunaan narkoba, hubungan seks di luar nikah, pergaulan bebas, pemerkosaan dan lain-lain.

Adapun Jensen (dalam Sarlito W. Sarwono 2010: 256) membagi kenakalan menjadi empat jenis berikut.

1. Kenakalan yang menimbulkan korban fisik pada orang lain, misalnya: perkelahian, menyakiti teman seperti melakukan penganiayaan dan lain-lain.
2. Kenakalan yang menimbulkan korban materi, misalnya: perusakan, pencurian, pemerasan, menggunakan iuran sekolah (SPP) dan lain-lain.
3. Kenakalan sosial yang tidak menimbulkan korban di pihak orang lain, misalnya: menikmati karya pornografi, penyalahgunaan obat dan hubungan seks bebas.
4. Kenakalan yang melawan status, misalnya: mengingkari status anak sebagai pelajar dengan cara datang terlambat ke sekolah, membolos, tidak memakai atribut sekolah dengan lengkap, berpakaian tidak sesuai dengan aturan sekolah, berperilaku tidak sopan dengan orangtua dan guru, mencontek, keluyuran setelah pulang sekolah dan pada malam hari tanpa tujuan yang jelas, berbohong, menggunakan kendaraan bermotor tanpa memiliki surat izin mengemudi (SIM), mengingkari status orangtua dengan cara kabur/minggat dari rumah atau membantah perintah mereka dan sebagainya.

Y. Bambang Mulyono (1993: 22-24) juga menjelaskan bahwa bentuk kenakalan remaja dapat digolongkan menjadi dua kelompok besar sesuai kaitannya dengan norma hukum, yaitu sebagai berikut.

1. Kenakalan yang bersifat amoral dan anti sosial yang tidak diatur oleh undang-undang sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hukum, seperti membolos, berbohong atau memutar balikkan kenyataan dengan tujuan menipu diri, berpakaian tidak pantas, memiliki dan membawa benda yang membahayakan orang lain, meminum minuman keras, menggunakan bahasa yang tidak sopan dan tidak senonoh, kabur dari rumah, keluyuran atau pergi sampai larut malam, dan bergaul dengan teman yang dapat menimbulkan pengaruh negatif.
2. Kenakalan yang bersifat melanggar hukum dengan penyelesaiannya sesuai dengan undang-undang dan hukum,

seperti berjudi, mencuri, menjambret, merampok, merampas dengan atau tanpa kekerasan, menggelapkan barang, penipuan dan pemalsuan, memiliki dan membawa senjata tajam yang dapat membahayakan orang lain, pengguran kandungan, percobaan atau terlibat pembunuhan dan penganiyaan.

Kartini Kartono (2003: 49) lebih lengkap lagi berbicara tentang bentuk-bentuk kenakalan remaja, yang dibagi menjadi empat bagian.

1. Kenakalan terisolir (*delinkuensi terisolir*). Kelompok ini merupakan jumlah terbesar dari remaja nakal. Pada umumnya, mereka tidak menderita kerusakan psikologis. Kenakalan mereka didorong oleh faktor-faktor berikut.
 - a. Keinginan meniru gangnya. Jadi, tidak ada motivasi, kecemasan, atau konflik batin yang tidak dapat diselesaikan.
 - b. Mereka kebanyakan berasal dari daerah kota yang transisional sifatnya yang memiliki subkultur kriminal. Sejak kecil remaja melihat adanya gang-gang kriminal, sampai kemudian dia ikut bergabung. Remaja merasa diterima, mendapatkan kedudukan hebat, pengakuan dan prestise tertentu.
 - c. Pada umumnya remaja berasal dari keluarga berantakan, tidak harmonis, dan mengalami banyak frustrasi. Sebagai jalan keluarnya, remaja memuaskan semua kebutuhan dasarnya di tengah lingkungan kriminal. Gang remaja nakal memberikan alternatif hidup yang menyenangkan.
 - d. Remaja dibesarkan dalam keluarga tanpa atau sedikit sekali mendapatkan supervisi dan latihan kedisiplinan yang teratur, sebagai akibatnya dia tidak sanggup menginternalisasikan norma hidup normal.

Ringkasnya, *delinkuen* terisolasi itu mereaksi terhadap tekanan dari lingkungan sosial, mereka mencari panutan dan rasa aman dari kelompok gangnya. Pada usia dewasa, mayoritas remaja nakal ini meninggalkan

perilaku kriminalnya, paling sedikit 60% dari mereka menghentikan perilakunya pada usia 21-23 tahun. Hal ini disebabkan oleh proses pendewasaan dirinya sehingga remaja menyadari adanya tanggung jawab sebagai orang dewasa yang mulai memasuki peran sosial yang baru.

2. Kenakalan neurotik (*delinkuensi neurotik*). Pada umumnya, remaja nakal tipe ini menderita gangguan kejiwaan yang cukup serius, antara lain kecemasan, merasa selalu tidak aman, merasa bersalah dan berdosa, dan sebagainya. Ciri-ciri perilakunya adalah sebagai berikut.
 - a. Perilaku nakalnya bersumber dari sebab-sebab psikologis yang sangat dalam, dan bukan hanya berupa adaptasi pasif menerima norma dan nilai subkultur gang yang kriminal itu saja.
 - b. Perilaku kriminal mereka merupakan ekspresi dari konflik batin yang belum terselesaikan, karena perilaku jahat mereka merupakan alat pelepas ketakutan, kecemasan dan kebingungan batinnya.
 - c. Biasanya remaja ini melakukan kejahatan seorang diri, dan mempraktikkan jenis kejahatan tertentu, misalnya suka memperkosa kemudian membunuh korbannya, kriminal dan sekaligus neurotik.
 - d. Remaja nakal ini banyak yang berasal dari kalangan menengah, tetapi pada umumnya keluarga mereka mengalami banyak ketegangan emosional yang parah, dan orangtuanya biasanya juga neurotik atau psikotik.
 - e. Remaja memiliki ego yang lemah, dan cenderung mengisolasi diri dari lingkungan.
 - f. Motif kejahatannya berbeda-beda.
 - g. Perilakunya menunjukkan kualitas kompulsif (paksaan).
3. Kenakalan psikopatik (*delinkuensi psikopatik*). Sekalipun ini sedikit jumlahnya, dilihat dari kepentingan umum dan segi keamanan, kenakalan ini paling berbahaya. Ciri tingkah laku mereka adalah:

- a. Hampir seluruh remaja *delinkuen psikopatik* ini berasal dan dibesarkan dalam lingkungan keluarga yang ekstrem, brutal, diliputi banyak pertikaian keluarga, berdisiplin keras, tetapi tidak konsisten, dan orangtuanya selalu menyia-nyiakan mereka, sehingga mereka tidak mempunyai kapasitas untuk menumbuhkan afeksi dan tidak mampu menjalin hubungan emosional yang akrab dan baik dengan orang lain.
- b. Mereka tidak mampu menyadari arti bersalah, berdosa, atau melakukan pelanggaran.
- c. Bentuk kejahatannya majemuk, bergantung pada suasana hatinya yang kacau dan tidak dapat diduga. Mereka pada umumnya sangat agresif dan impulsif, biasanya mereka residivis yang berulang kali keluar masuk penjara, dan sulit sekali diperbaiki.
- d. Mereka selalu gagal dalam menyadari dan menginternalisasikan norma-norma sosial yang umum berlaku, juga tidak peduli terhadap norma subkultur gangnya sendiri.

Kebanyakan dari mereka juga menderita gangguan neurologis, sehingga mengurangi kemampuan untuk mengendalikan diri sendiri. Psikopat merupakan bentuk kekalutan mental dengan karakteristik sebagai berikut: tidak memiliki pengorganisasian dan integrasi diri, tidak pernah bertanggung jawab secara moral, selalu mempunyai konflik dengan norma sosial dan hukum, sangat egoistis, anti sosial, dan selalu menentang apa dan siapa pun, kasar, kurang ajar dan sadis terhadap siapa pun tanpa sebab.

4. Kenakalan defek moral (*delinkuensi defek moral*). Defek (*defect, defectus*) artinya rusak, tidak lengkap, salah, cedera, cacat, kurang. *Delinkuensi defek moral* mempunyai ciri-ciri selalu melakukan tindakan anti sosial. Sekalipun pada dirinya tidak terdapat penyimpangan, ada disfungsi pada inteligensinya. Terdapat kelemahan pada dorongan instinktif yang primer, sehingga pembentukan super egonya sangat lemah. Impulsnya

tetap pada taraf primitif sehingga sukar dikontrol dan dikendalikan. Mereka merasa cepat puas dengan prestasinya, tetapi perbuatan mereka sering disertai agresivitas yang meledak. Remaja yang defek moralnya biasanya menjadi penjahat yang sukar diperbaiki. Mereka adalah para residivis yang melakukan kejahatan karena didorong oleh naluri rendah, impuls dan kebiasaan primitif, di antara para penjahat residivis remaja, kurang lebih 80% mengalami kerusakan psikis, berupa disposisi dan perkembangan mental yang salah. Jadi, mereka menderita defek mental. Hanya kurang dari 20% yang menjadi penjahat disebabkan oleh faktor sosial atau lingkungan sekitar.

E. Penyebab Terjadinya Kenakalan Remaja

Kenakalan remaja yang merupakan gejala penyimpangan dan patologis secara sosial itu dapat dikelompokkan dalam satu kelas defektif secara sosial dan mempunyai sebab-musabab yang mejemuk. Jadi, sifatnya multikausal. Kartini Kartono (2003: 25-36), menjelaskan jika digolongkan menjadi empat teori berikut.

1. *Teori biologis.* Tingkah laku sosiopatik atau delinkuen pada anak-anak dan remaja dapat muncul karena faktor-faktor fisiologis dan struktur jasmaniah seseorang, juga dapat disebabkan cacat jasmaniah yang dibawa sejak lahir. Kejadian ini berlangsung melalui hal-hal berikut.
 - a. Gen atau plasma pembawa sifat dan keturunan, atau melalui kombinasi gen, dan dapat juga disebabkan oleh tidak adanya gen tertentu, yang semuanya bisa memunculkan penyimpangan tingkah-laku, dan anak-anak menjadi delinkuen secara potensial.
 - b. Pewarisan tipe-tipe kecenderungan yang luar biasa (abnormal), sehingga membuahkan tingkah-laku delinkuen.
 - c. Pewarisan kelemahan konstitusional jasmaniah tertentu yang menimbulkan tingkah-laku delinkuen atau sosiopatik. Misalnya cacat jasmaniah bawaan *brachydactylisme* (berjari-jari pendek) dan diabetes insipidus (sejenis penyakit gula)

itu erat berkorelasi dengan sifat-sifat kriminal serta penyakit mental.

2. *Teori psikogenis*. Teori ini menekankan sebab-sebab tingkah-laku delinkuen anak-anak dari aspek psikologis, antara lain inteligensi, ciri kepribadian, motivasi, sikap-sikap yang salah, fantasi, rasionalisasi, internalisasi diri kelir, konflik batin, emosi yang kontroversial, kecenderungan psikopatologis dan lain-lain. Argumen sentral teori ini adalah sebagai berikut, delinkuen merupakan bentuk penyelesaian atau kompensasi dari masalah psikologis dan konflik batin dalam menanggapi stimuli eksternal/sosial dan pola-pola hidup keluarga yang patologis. Kurang lebih 90% dari jumlah anak-anak delinkuen berasal dari keluarga berantakan (*broken home*). Kondisi keluarga yang tidak bahagia dan tidak beruntung, membuahakan masalah psikologis personal dan *adjument* (penyesuaian diri) yang terganggu pada diri anak-anak; sehingga mereka mencari kompensasi di luar lingkungan keluarga guna memecahkan kesulitan batinnya dalam bentuk perilaku delinkuen. Ringkasnya, delinkuensi atau kejahatan anak-anak merupakan reaksi terhadap masalah psikis anak remaja itu sendiri.
3. *Teori sosiogenis*. Teori Sosiogenis, yaitu teori-teori yang mencoba mencari sumber-sumber penyebab kenakalan remaja pada faktor lingkungan keluarga dan masyarakat. Para sosiolog berpendapat penyebab tingkah-laku delinkuen pada anak-anak remaja ini adalah murni sosiologis atau sosial psikologis sifatnya. Misalnya disebabkan oleh pengaruh sruktur sosial, tekanan kelompok, peranan sosial, status sosial atau oleh internalisasi simbolis yang keliru. Faktor-faktor kultural dan sosial itu sangat memengaruhi, bahkan mendominasi struktur lembaga-lembaga sosial dan peranan sosial setiap individu ditengah masyarakat, status individu di tengah kelompoknya partisipasi sosial, dan pendefinisian diri atau konsep dirinya.

Proses simbolisasi diri ini pada umumnya berlangsung tidak sadar dan berangsur-angsur untuk kemudian menjadi bentuk kebiasaan jahat delinkuen pada diri anak. Semua berlangsung sejak usia sangat muda, mulai di tengah keluarga

sendiri yang berantakan, sampai pada masa remaja dan masa dewasa di tengah masyarakat ramai. Berlangsunglah pembentukan pola tingkah-laku yang menyimpang dari norma-norma umum yang progresif sifatnya, yang kemudian dirasionalisir dan dibenarkan sendiri oleh anak lewat mekanisme negatif dan proses pembiasaan diri.

4. *Teori subkultur (pola budaya) delinkuensi.* Subkultur delinkuen gang remaja itu mengaitkan sistem nilai, kepercayaan/ keyakinan, ambisi tertentu (misalnya ambisi material, hidup bersantai, pola kriminal, relasi heteroseksual bebas, dan lain-lain) yang memotivasi timbulnya kelompok-kelompok remaja berandalan dan kriminal. Menurut teori subkultur ini, sumber *juvenile delinquency* adalah sifat-sifat suatu struktur sosial dengan pola budaya (subkultur) yang khas dari lingkungan familial, tetangga dan masyarakat yang didiami oleh remaja delinkuen tersebut. Sifat-sifat masyarakat tersebut antara lain:
 - a. populasi yang padat;
 - b. status sosial-ekonomis penghuninya rendah;
 - c. kondisi fisik perkampungan yang sangat buruk;
 - d. banyak disorganisasi familial dan sosial bertingkat tinggi.

Anak-anak delinkuen dari subkultur kelas menengah banyak yang menggunakan obat perangsang dan minuman alkoholik. *Pertama*, kebiasaan ini dipakai untuk menghilangkan kejemuhan dan kejenuhan. *Kedua*, untuk melupakan dan menghilangkan konflik batin sendiri dan ketiga untuk memberikan kegairahan serta keberanian hidup. Kebiasaan mabuk ini banyak memunculkan keributan dan huru-hara massal.

Berikut ini tiga kasus dari bentuk kenakalan remaja, yaitu tawuran pelajar (perkelahian antarkelompok), geng motor dan narkoba. Ketiga kasus ini untuk akhir-akhir ini sangat semarak dan menjadi tren kenakalan remaja kekinian.

F. Kenakalan Remaja: Tawuran Pelajar (Perkelahian antarkelompok)

Tawuran merupakan suatu perkelahian atau tindak kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok. Tawuran antarpelajar maupun tawuran antarremaja semakin menjadi semenjak terciptanya geng-geng sekelompok anak muda. Mereka tidak lagi menganggap bahwa perbuatan tawuran yang dilakukan sangatlah tidak terpuji dan bisa mengganggu ketenangan dan ketertiban masyarakat. Sebaliknya, mereka merasa bangga jika masyarakat takut dengan geng atau kelompoknya.

Dari berbagai jenis kenakalan remaja, seperti yang paling menonjol adalah tawuran antarpelajar. Tawuran pelajar merupakan suatu permasalahan yang sudah lama terjadi di Indonesia. Sejak tahun 1970-an, sering terjadi aksi perkelahian massal yang dilakukan oleh siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas.

1. Pengertian

Menurut Hana Karlina Ridwan (2006: 102) tawuran pelajar adalah perkelahian massal yang dilakukan oleh sekelompok siswa terhadap sekelompok siswa lainnya dari sekolah yang berbeda. Tawuran terbagi dalam tiga bentuk: (1) tawuran antarpelajar yang telah memiliki rasa permusuhan secara turun-temurun, (2) tawuran satu sekolah melawan satu perguruan yang di dalamnya terdapat beberapa jenis sekolah dan (3) tawuran antarpelajar yang sifatnya insidental yang dipicu oleh situasi dan kondisi tertentu.

Menurut Zakiatus Solikhah (1999: 98) tawuran didefinisikan sebagai perkelahian massal yang merupakan perilaku kekerasan antarkelompok pelajar laki-laki yang ditujukan kepada kelompok pelajar dari sekolah lain, yang disebabkan oleh dua faktor.

Tawuran pelajar dilakukan dengan tujuan untuk menyakiti atau melukai siswa dari sekolah lain yang menjadi targetnya. Hal ini jelas sesuai dengan definisi agresi yang telah dikemukakan oleh Wahyu Widiastuti (2002: 79) bahwa perilaku agresif adalah setiap bentuk perilaku yang diarahkan untuk merusak atau melukai orang lain. Selain perilaku, agresi juga mencakup maksud dan tindakan

seseorang untuk merusak atau melukai orang lain yang dapat dilakukan secara fisik maupun verbal.

2. *Jenis-Jenis Tawuran Pelajar*

Menurut Mustofa (1998: 120), tawuran pelajar dapat dikelompokkan menjadi lima bagian.

- a. Tawuran pelajar antara dua kelompok pelajar dari sekolah yang berbeda yang mempunyai rasa permusuhan yang telah terjadi turun-temurun atau bersifat tradisional.
- b. Tawuran pelajar antara dua kelompok pelajar. Kelompok yang satu berasal dari satu sekolah, sedangkan kelompok yang lainnya berasal dari suatu perguruan yang di dalamnya tergabung beberapa jenis sekolah. Permusuhan yang terjadi di antara dua kelompok ini juga bersifat tradisional.
- c. Tawuran pelajar antara dua kelompok pelajar. Kelompok yang satu berasal dari suatu sekolah, sedangkan kelompok lawannya merupakan koalisi atau gabungan dari berbagai macam sekolah yang sejenis. Rasa permusuhan yang terjadi di antara dua kelompok ini juga bersifat tradisional.
- d. Tawuran pelajar antara dua kelompok pelajar dari sekolah yang berbeda yang bersifat insidental. Perkelahian jenis ini biasanya dipicu situasi dan kondisi tertentu. Misalnya suatu kelompok pelajar yang sedang menaiki bus secara kebetulan berpapasan dengan kelompok pelajar yang lainnya. Selanjutnya terjadilah saling ejek-mengejek sampai akhirnya terjadi tawuran.
- e. Tawuran pelajar antara dua kelompok pelajar dari sekolah yang sama tetapi berasal dari jenjang kelas yang berbeda, misalnya tawuran antarsiswa kelas II dengan siswa kelas III.

3. *Faktor Penyebab Tawuran (Perkelahian antarKelompok)*

Kartini Kartono (2003: 109) menjelaskan bahwa kegemaran berkelahi secara massal di antara anak-anak sekolah lanjutan di kota-kota besar, disebabkan oleh dua faktor berikut.

- a. *Faktor internal atau faktor endogen.* Faktor ini berlangsung melalui proses internalisasi diri yang keliru oleh anak-anak remaja dalam menanggapi *milieu* di sekitarnya dan semua pengaruh dari luar. Tingkah laku mereka merupakan reaksi yang salah atau irrasional dari proses belajar, dalam bentuk ketidakmampuan mereka melakukan adaptasi terhadap lingkungan sekitar. Dengan kata lain, anak-anak remaja itu melakukan mekanisme pelarian diri dan pembelaan diri yang salah atau tidak rasional dalam wujud kebiasaan maladaptif, agresi, dan pelanggaran terhadap norma-norma sosial dan hukum formal; diwujudkan dalam bentuk kejahatan, kekerasan, kebiasaan berkelahi massal, dan sebagainya. Di antara faktor internalnya adalah reaksi frustrasi negatif; gangguan pengamatan dan tanggapan; gangguan cara berpikir; gangguan emosional atau perasaan.
- b. *Faktor eksternal atau faktor eksogen.* Faktor ini dikenal pula sebagai pengaruh alam sekitar, faktor sosial atau faktor sosiologis. Ketiganya adalah semua perangsang dan pengaruh luar yang menimbulkan tingkah laku tertentu pada anak-anak remaja (tindak kekerasan, kejahatan perkelahian massal dan seterusnya). Di antara faktor eksternalnya adalah lingkungan keluarga, lingkungan sekolah dan *milieu*.

G. Kenakalan Remaja: Geng Motor

1. Pengertian Geng Motor

Geng motor merupakan salah satu fenomena masalah sosial yang berhubungan erat dengan persoalan kesulitan remaja dalam melakukan adaptasi dengan modernisasi baik dari aspek kemunculannya, karakter anggotanya maupun dari jenis kegiatannya.

Dari aspek kemunculannya, geng motor berawal dari rasa kesetiakawanan yang tinggi antarsesama anggota yang sebagian besar adalah remaja, tetapi kesetiakawanan yang berkembang pada komunitas geng motor mengarah pada kegiatan dan tindakan negatif para anggotanya. Adapun karakter anggotanya bahwa mayoritas dari anggota geng motor adalah remaja laki-laki. Para

remaja ini tertarik untuk masuk geng motor karena ingin diakui oleh teman-teman sebayanya, terutama oleh teman dalam satu geng motor, menjadi jagoan yang diakui oleh geng lainnya, sarana dalam penyaluran ekspresi para remaja, sarana menampilkan eksistensi diri atau kelompoknya, dan membuat remaja merasa aman dan nyaman bergaul.

Menurut Collins hal yang sangat berpengaruh pada proses identifikasi geng adalah fenomena pengucilan sosial. Alasan mengaku sebagai anggota geng adalah untuk menegaskan keberadaan sosialnya dan mendapatkan perlindungan secara terus-menerus. Secara umum anak-anak muda yang menyatakan dirinya anggota geng, akan cenderung dalam perilaku yang antisosial dan kriminal dibandingkan dengan mereka yang tidak mengaku menjadi anggota geng (Rob White, 2008: 40).

2. Karakteristik Geng Motor

Kartini Kartono (2003: 13-14) menjelaskan beberapa hal yang biasanya terdapat dalam geng motor atau karakteristik dari kelompok mereka. *Pertama*, kepemimpinan; *kedua*, istilah-istilah tertentu yang hanya dimiliki dan dimengerti oleh geng motor tersebut; *ketiga*, ada aturan khusus yang apabila dilanggar akan dikenakan sanksi.

Dalam kelompok geng motor ada seorang pemimpin yang memimpin segala aktivitas dalam sebuah geng motor. Salah satu wewenang pemimpin adalah menentukan wilayah untuk melakukan aktivitas dalam geng motor. Aktivitas yang mereka lakukan bertujuan untuk memperkuat dan menumbuhkan loyalitas bagi setiap anggotanya. Untuk itu syarat pemimpin dalam sebuah geng adalah memiliki kekuatan, keterampilan, dan nyali yang besar. Hal tersebut menjadikan si pemimpin mendapatkan respek dan menjadi panutan dari anggota lainnya. Figur kepemimpinan dalam geng motor harus dimiliki oleh seorang yang memiliki jiwa kepemimpinan yang sangat kuat, seperti memiliki kekuatan untuk memimpin para anggotanya, memiliki keberanian dalam mengambil tindakan, dan disegani oleh para anggota maupun orang lain.

Dalam kelompok geng motor kemudian muncul bahasa sendiri dengan penggunaan kata dan istilah khusus yang hanya dapat

dimengerti oleh para anggota geng itu sendiri. Timbul pula ungkapan bahasa, gerak tubuh dan isyarat sandi tertentu. Dari seluruh kelompok itu muncul satu tekanan kepada semua anggota kelompok, agar setiap individu menghormati dan mematuhi segala aturan yang sudah ditentukan. Sebagaimana pernyataan Ralf Dahrendorf kaitannya dengan kepatuhan individu terhadap kelompoknya, yaitu bahwa orang yang tidak pernah mengerjakan sesuatu lebih daripada yang diharuskan, mencari sumber penghargaan lainnya untuk menghindari rasa tidak senang dari teman-temannya (David Berry, 2003: 59).

Lebih rinci lagi Kartini Kartono (2003: 15-17) menjelaskan ciri atau karakteristik dari gang motor, yaitu sebagai berikut.

- a. Jumlah anggotanya berkisar antara 3-40 anak remaja. Jarang beranggotakan lebih dari 50 anak remaja.
- b. Anggota gang lebih banyak terdiri atas anak laki ketimbang anak perempuan, walaupun ada juga anak perempuan yang ikut di dalamnya. Di dalam gang tersebut umum terjadi relasi heteroseksual bebas antara anak laki dan perempuan (yang merasa dirinya “maju dan modern”). Sering pula berlangsung perkawinan di antara mereka, sungguhpun pada umumnya anak laki lebih suka menikah dengan perempuan luar, dan bukan dengan anggota gang sendiri.
- c. Kepemimpinan ada di tangan seorang anak muda yang dianggap paling banyak berprestasi, dan memiliki lebih banyak keunggulan atau kelebihan daripada anak-anak remaja lainnya.
- d. Relasi di antara para anggota mulai dari keterikatan yang longgar sampai pada hubungan intim.
- e. Sifat gang sangat dinamis dan mobil (sering berpindah-pindah tempat).
- f. Tingkah-laku kaum *delinkuen* dalam gang itu pada umumnya bersifat episodik; artinya bersifat terpotong-potong, seolah-olah berdiri sendiri. Sebab tidak semua anggota berpartisipasi aktif dalam aksi-aksi bersama; ada yang pasif dan ikut-ikutan saja. Yang paling aktif biasanya para anggota inti dan

tokoh pemimpinnya yang berusaha menjadi unsur inti dalam kelompoknya.

- g. Kebanyakan gang *delinkuen* itu tingkah-laku melanggar hukum masyarakatnya.
- h. Usia gang bervariasi; dari beberapa bulan dan beberapa tahun, sampai belasan tahun atau lebih.
- i. Umur anggotanya berkisar 7-25 tahun. Pada galibnya semua anggota berusia sebaya; berupa *peer group* atau kawan-kawan sebaya, yang memiliki semangat dan ambisi yang kurang lebih sama.
- j. Dalam waktu yang relatif pendek, anak-anak itu berganti-ganti peranan, disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan kondisi-situasi sosial, bentuk kepemimpinan baru, dan sasaran-sasaran yang ingin mereka capai.
- k. Anggota gang biasanya bersikap konvensional bahkan sering fanatik dalam mematuhi nilai-nilai dan norma gang sendiri. Pada umumnya mereka sangat setia dan loyal terhadap sesama.
- l. Dalam gang, anak-anak itu mendapatkan status sosial dan peranan tertentu sebagai imbalan partisipasinya. Mereka harus mampu menjunjung tinggi nama kelompoknya. Semakin kasar, kejam, sadistik dan berandalan tingkah laku mereka, semakin "tenarlah" nama gangnya, dan semakin banggalah hati mereka. Nama pribadi dan gangnya menjadi mencuat dan banyak ditiru oleh kelompok berandalan remaja lainnya.
- m. Ada beberapa bentuk gang, antara lain gang perkelahian, gang pemilikan, gang kejahatan, gang penggunaan obat narkotika dan minuman beralkohol.

3. *Faktor Penyebab Remaja Menjadi Anggota Geng Motor*

Ada beberapa alasan yang menyebabkan remaja, terlebih khusus laki-laki termotivasi untuk masuk dan bergabung di komunitas geng motor. Bagi remaja, masuk sebagai anggota gang motor, dapat memenuhi beberapa kebutuhannya. *Pertama*, kebutuhan

membuktikan diri sebagai laki-laki sejati, hal ini dibuktikan dengan pernyataan, setelah bergabung dengan geng motor merasa menjadi hebat. *Kedua*, kebutuhan sosialisasi dengan teman sebaya. *Ketiga*, geng motor merupakan salah satu sarana atau cara bagi para remaja dalam mengisi waktu luangnya (setelah lelah dengan kegiatan sekolah atau mengisi waktu yang memang selalu luang bagi anggota yang tidak bersekolah atau bekerja). Dengan bergabung dalam geng motor, remaja merasa mendapatkan segala sesuatu yang bisa menghilangkan beban dalam pikirannya. Mereka bisa mendapatkan status, aksi-aksi bersama, ikatan persahabatan, simpati, kasih sayang, prestise, harga diri, dan rasa aman.

H. Kenakalan Remaja: Narkoba

1. Pengertian

Narkoba khususnya di kalangan remaja, sangat mengerikan. Para pengguna narkoba tidak hanya mengancam anak-anak pada usia remaja, tetapi sudah dikonsumsi oleh anak-anak di bawah usia remaja. Berdasarkan data BNN (Badan Narkotika Nasional), jumlah pengguna narkoba di Indonesia tiap tahun terus meningkat sehingga mengancam masa depan generasi muda. Tercatat pada tahun 2007, 81.702 pelajar di lingkungan SD, SMP dan SMA menggunakan narkoba. Data ini setiap tahun terus meningkat. Ada beberapa alasan, seseorang menggunakan narkoba, di antaranya: (1) menggunakan narkoba di kalangan lingkungan pergaulan sudah dianggap hal yang wajar, bahkan sebagai suatu gaya hidup masa kini; (2) pada awalnya dibujuk orang agar merasakan manfaatnya; (3) ada keinginan lari dari masalah yang ada, untuk merasakan kenikmatan sesaat; (4) sudah terjadi kebergantungan dan tidak ada keinginan untuk berhenti, dan lain-lain.

Narkoba dengan segala wujudnya baik *ganja*, *heroin*, *kokain*, *candu*, *ekstasi*, *alkohol* maupun obat-obatan terlarang lainnya adalah perusak para remaja. Meskipun dalam dosis tertentu, beberapa di antaranya memiliki manfaat untuk kepentingan medis, namun selebihnya justru membahayakan kesehatan sang pengguna. Sehingga penyalahgunaan narkoba oleh remaja jelas akan memburamkan masa depan mereka sendiri.

Rosita Endang Kusmaryani (2009: 1-2) menjelaskan bahwa narkoba kepanjangan dari narkotika, psikotropika dan bahan adiktif berbahaya lainnya, adalah bahan atau zat yang jika dimasukkan dalam tubuh manusia, baik secara oral atau diminum, dihirup, maupun disuntikan, dapat mengubah pikiran, suasana hati atau perasaan, dan perilaku seseorang. Narkoba dapat menimbulkan kebergantungan (adiksi) fisik dan psikologis. Lebih lanjut, ia menjelaskan sebagai berikut.

- a. *Narkotika* adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa nyeri dan dapat menimbulkan kebergantungan. Tanaman papaver, opium mentah, opium masak (candu, jicing, jicingko), opium obat, morfina, kokaina, ekgonina, tanaman ganja, dan damar ganja. Garam-garam dan turunan-turunan dari morfina dan kokaina, serta campuran-campuran dan sediaan-sediaan yang mengandung bahan tersebut di atas.
- b. *Psikotropika* adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintetis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan pada aktivitas mental dan perilaku. *Sedatin (Pil BK), Rohypnol, Magadon, Valium, Mandarax, Amfetamine, Fensiklidin, Metakualon, Metifenidat, Fenobarbital, Flunitrazepam, Ekstasi, Shabu-shabu, LSD (Lycergic Alis Diethylamide)*, dan lainnya. Bahan Adiktif berbahaya lainnya adalah bahan-bahan alamiah, semisintetis maupun sintetis yang dapat dipakai sebagai pengganti morfina atau kokaina yang dapat mengganggu sistem syaraf pusat. Alkohol yang mengandung *ethyl etanol, inhalen*, atau *sniffing* (bahan pelarut) berupa zat organik (karbon) yang menghasilkan efek yang sama dengan yang dihasilkan oleh minuman yang beralkohol atau obat anestetik jika aromanya dihisap. Contoh: lem atau perekat, acetone, ether, dan sebagainya.

Lebih lanjut, Rosita Endang Kusmaryani (2009: 3-4) menjelaskan bahwa berdasarkan efeknya, narkoba tersebut bisa dibedakan menjadi tiga, yaitu sebagai berikut.

- a. *Depresan*, yaitu menekan sistem sistem saraf pusat dan mengurangi aktivitas fungsional tubuh sehingga pemakai merasa tenang, bahkan bisa membuat pemakai tidur dan tidak sadarkan diri. Bila kelebihan dosis bisa mengakibatkan kematian. Jenis narkoba depresan antara lain opioda, dan berbagai turunannya seperti morphin dan heroin. Contoh yang populer sekarang adalah Putaw. Depresan menimbulkan pengaruh yang bersifat menenangkan. Dengan obat ini, orang yang merasa gelisah atau cemas misalnya, dapat menjadi tenang. Tetapi bila obat penenang digunakan tidak sesuai dengan indikasi dan petunjuk dokter, apalagi digunakan dalam dosis yang berlebihan, justru dapat menimbulkan akibat buruk lainnya.
- b. *Stimulan*, merangsang fungsi tubuh dan meningkatkan kegairahan serta kesadaran. Jenis stimulan: kafein, kokain, amphetamin. Contoh yang sekarang sering dipakai adalah shabu-shabu dan ekstasi. Stimulan menimbulkan pengaruh yang bersifat merangsang sistem saraf pusat sehingga menimbulkan rangsangan secara fisik dan psikis. Ekstasi, yang tergolong stimulan, menyebabkan pengguna merasa terus bersemangat tinggi, selalu gembira, ingin bergerak terus, sampai tidak ingin tidur dan makan. Akibatnya dapat sampai menimbulkan kematian.
- c. *Halusinogen*, efek utamanya adalah mengubah daya persepsi atau mengakibatkan halusinasi. Halusinogen kebanyakan berasal dari tanaman, seperti mescaline dari kaktus dan psilocybin dari jamur-jamuran. Selain itu, ada juga yang diramu di laboratorium seperti LSD. Yang paling banyak dipakai adalah marijuana atau ganja Halusinogenik seperti marijuana atau ganja, mengakibatkan timbulnya halusinasi sehingga pengguna tampak senang berkhayal. Sekitar 40-60 persen, pengguna justru melaporkan berbagai efek samping yang tidak menyenangkan, misalnya muntah, sakit kepala, koordinasi yang lambat, tremor, otot terasa lemah, bingung, cemas, ingin bunuh diri, dan beberapa akibat lainnya.

2. Dampak Pengguna Narkoba

Penyalahgunaan ini tentu saja berdampak pada kehidupan seseorang, baik secara fisik, psikis dan sosial. Seberapa besar dampak yang terjadi sangat bergantung pada jenis narkoba yang digunakan, cara menggunakan dan lama penggunaan.

- a. *Dampak Fisik.* Secara fisik penyalahgunaan narkoba menyebabkan:
 - 1) gangguan pada sistem saraf (neurologis), seperti kejang-kejang, halusinasi, gangguan kesadaran, kerusakan saraf tepi;
 - 2) gangguan pada jantung dan pembuluh darah (kardiovaskuler), seperti infeksi akut otot jantung, gangguan peredaran darah;
 - 3) gangguan pada kulit (*dermatologis*), seperti penanahan (*abses*), alergi, eksim;
 - 4) gangguan pada paru-paru (*pulmoner*), seperti penekanan fungsi pernapasan, kesukaran bernapas, pengerasan jaringan paru-paru;
 - 5) sering sakit kepala, mual-mual dan muntah, murus-murus, suhu tubuh meningkat, pengecilan hati dan sulit tidur;
 - 6) dampak terhadap kesehatan reproduksi adalah gangguan *pada endokrin*, seperti penurunan fungsi hormon reproduksi (*estrogen, progesteron, testosteron*), serta gangguan fungsi seksual;
 - 7) dampak terhadap kesehatan reproduksi pada remaja perempuan antara lain perubahan periode menstruasi, ketidakteraturan menstruasi, dan amenorhoe (tidak haid);
 - 8) bagi pengguna narkoba melalui jarum suntik, khususnya pemakaian jarum suntik secara bergantian, risikonya adalah tertular penyakit seperti hepatitis B, C, dan HIV yang hingga saat ini belum ada obatnya;
 - 9) penyalahgunaan narkoba bisa berakibat fatal ketika terjadi *over dosis*, yaitu konsumsi narkoba melebihi kemampuan

tubuh untuk menerimanya. *Over dosis* bisa menyebabkan kematian.

b. *Dampak psikis*, seperti:

- 1) lamban kerja, ceroboh kerja, sering tegang dan gelisah;
- 2) hilang kepercayaan diri, apatis, pengkhayal, penuh curiga;
- 3) agitatif, menjadi ganas dan tingkah laku yang brutal;
- 4) sulit berkonsentrasi, perasaan kesal dan tertekan;
- 5) cenderung menyakiti diri, perasaan tidak aman, bahkan bunuh diri .

c. *Dampak sosial*. Dampak sosial yang mungkin terjadi antara lain:

- 1) gangguan mental, anti-sosial dan asusila, dikucilkan oleh lingkungan;
- 2) merepotkan dan menjadi beban keluarga;
- 3) pendidikan menjadi terganggu, masa depan suram.

I. Penanggulangan Kenakalan Remaja

Kartini Kartono (2003: 94) mengatakan bahwa *juvenile delinquency* muncul sebagai masalah sosial yang semakin gawat pada masa modern sekarang, yang erat sekali dengan masyarakat perkotaan yang tengah mengalami modernisasi, industrialisasi, urbanisasi serta taraf kesejahteraan dan kemakmuran. Rata-rata anak yang sedang mengalami *juvenile delinquency* adalah kelompok anak yang berusia 8-22 tahun.

Kriminolog Soedjono Dirjosisworo dalam Sudarsono (1991: 93) mengemukakan asas umum dalam penanggulangan kejahatan (*crime prevention*) yang banyak dipakai oleh negara-negara yang telah maju, terdiri atas dua sistem berikut.

- a. *Cara moralitas* dilaksanakan dengan penyebarluasan ajaran-ajaran agama dan moral, perundang-undangan yang baik dan

sarana-sarana lain yang dapat menekan nafsu untuk berbuat kejahatan.

- b. *Cara abolisionistis*, yaitu berusaha memberantas, menanggulangi kejahatan dengan sebab musababnya. Jika diketahui bahwa faktor tekanan ekonomi (kemelaratan) merupakan salah satu faktor penyebab kejahatan, usaha untuk mencapai tujuan dalam mengurangi kejahatan yang disebabkan oleh faktor ekonomi merupakan cara abolisionistis.

Karena tindak *delinkuen* anak remaja itu banyak menimbulkan kerugian materiel dan kesengsaraan batin, baik pada subjek pelaku sendiri maupun pada para korbannya, masyarakat dan pemerintah dipaksa untuk melakukan tindak preventif dan penanggulangan secara kuratif (Kartono, 2003: 95). Tindakan preventif yang dilakukan adalah sebagai berikut.

- a. Meningkatkan kesejahteraan keluarga.
- b. Mendirikan klinik bimbingan psikologis dan edukatif untuk memperbaiki tingkah-laku dan membantu remaja dari kesulitan mereka.
- c. Mengadakan lembaga reformatif untuk memberikan latihan korektif, pengoreksian, dan asistensi untuk hidup mandiri dan asusila kepada anak-anak dan para remaja yang membutuhkan.
- d. Membuat badan supervisi dan pengontrol terhadap kegiatan anak delinkuen, disertai program yang korektif.
- e. Menyusun undang-undang khusus untuk pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan oleh anak remaja.
- f. Mendirikan sekolah bagi anak gembel (miskin).
- g. Mengadakan rumah tahanan khusus untuk anak dan remaja.
- h. Menyelenggarakan diskusi kelompok untuk membangun kontak manusiawi di antara para remaja delinkuen masyarakat luar. Diskusi tersebut akan sangat bermanfaat bagi pemahaman kita mengenai jenis kesulitan dan gangguan pada diri para remaja.

- i. Mendirikan tempat latihan untuk menyalurkan kreativitas para remaja delinkuen dan yang nondelinkuen. Misalnya berupa latihan vokasional, latihan hidup bermasyarakat, latihan persiapan untuk bertransmigrasi, dan lain-lain.

Tindakan hukuman bagi anak remaja *delinkuen* antara lain menghukum mereka sesuai dengan perbuatannya, sehingga dianggap adil, dan bisa menggugah berfungsinya hati nurani sendiri untuk hidup susila dan mandiri.

Adapun tindakan kuratif bagi usaha penyembuhan anak *delinkuen* antara lain sebagai berikut.

- a. Menghilangkan semua sebab timbulnya kejahatan remaja, baik yang berupa pribadi familial, sosial ekonomis dan kultural.
- b. Melakukan perubahan lingkungan dengan jalan mencari orang tua angkat/asuh dan memberikan fasilitas yang diperlukan bagi perkembangan jasmani dan rohani yang sehat bagi anak-anak remaja.
- c. Memindahkan anak-anak nakal ke sekolah yang lebih baik atau ke tengah lingkungan sosial yang baik.
- d. Memberikan latihan bagi para remaja untuk hidup teratur, tertib, dan berdisiplin.
- e. Memperbanyak lembaga latihan kerja dengan program kegiatan pembangunan.
- f. Mendirikan klinik psikologi untuk meringankan dan memecahkan konflik emosional dan gangguan kejiwaan lainnya. Memberikan pengobatan medis dan terapi psikoanalitis bagi mereka yang menderita gangguan jiwa.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Asep Djaja Saefullah, 1999. *Gerak Penduduk Desa-Kota: Jembatan Modernisasi perdesaan*. Bandung: Universitas Padjajaran (tidak diterbitkan).
- A. Moesono, dkk. 1996. *Faktor-faktor Pendukung Terjadinya Perkelahian Sekolah dan Kecenderungan Pemecahan Masalah oleh Siswa. Kerja Sama Proyek Pembinaan Anak & Remaja*. Dirjend Kebudayaan dan Pusat Penelitian Kemasyarakatan & Budaya Lembaga Penelitian UI.
- Abdul Syani. 1987. *Sosiologi: Kelompok dan Masalah Sosial*. Jakarta: Fajar Agung.
- Abu Ahmadi. 1997. *Ilmu Sosial Dasar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Abu Hurairah. 2006. *Kekerasan Terhadap Anak*. Jakarta: Nuansa.
- Adam Kuper dan Jessica Kuper. 2000. *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Agus Warsono. 2006. *Perkembangan Permukiman Pinggiran Kota pada Koridor Jalan Kaliurang Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman*. Semarang: Tesis, Program Pascasarjana Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro.

- Ahmad Erani Yustika. 2000. *Industrialisasi Pinggiran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ahmadi Widodo. 2000. *Faktor-faktor yang Memengaruhi Pemilihan Lokasi Usaha PKL*. Semarang: Hasil Penelitian.
- Alex Inkeles. 1980. *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta: UGM Press.
- Anwar Sutoyo. 2009. *Bimbingan dan Konseling Islami Teori dan Praktik*. Semarang: Widya Karya Semarang.
- AS. Alam dan Amir Ilyas. 2010. *Pengantar Kriminologi*. Makasar: Pustaka Refleksi.
- Asmuni Syukir. 1983. *Dasar-dasar Strategi Dakwah Islam*. Surabaya: Al-Ikhlas.
- Atwar Bajari. 2002. *Anak Jalanan*. Humaniora.
- B. Simadjuntak. 1981. *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*. Bandung: Tarsito.
- B. Simanjuntak. 1984. *Latar Belakang Kenakalan Remaja*. Bandung: Alumni.
- Basrowi. 2005. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bintarto. 1979. *Metode Analisa Geografi*. Jakarta: LP3ES.
- Bintarto. 1984. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- BKKBN. 2009. *Profil Hasil Pendataan Keluarga Tahun 2009*. Jakarta: BKKBN.
- BPS. 2009. Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009, Jakarta. Badan Pusat Statistik. Jakarta BPS-Statistic Indonesia, Bappenas, and UNDP. 2004. *The Economics of Democracy: Financing*.
- Budhy Tjahjati Soegijoko et al. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Widiasarana.
- Budi Sinulingga. 1999. *Pembangunan Kota Tinjauan Regional dan Lokal*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Budi Sinulingga. 2005. *Pembangunan Kota Tinajuan Regional dan Lokal*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- D.J. Rachbini. 1994. *Ekonomi Informal Perkotaan: Gejala Involusi Gelombang Kedua*. Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Dadang Kahmad. 2005. *Perkembangan dan Paradigma Teori Sosiologi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Daldjoeni. 1997. *Seluk Beluk Masyarakat Kota*. Bandung: Alumni.
- Daldjoeni. 2003. *Geografi Kota dan Desa*. Bandung: Alumni.
- David Berry. 2003. *Pokok-pokok Pikiran dalam Sosiologi*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Dede Rosyada, dkk. 2003. *Demokrasi, Hak Azasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Depag RI. 2000. *Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991, Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama RI-Badan Pembinaan Kelembagaan Agama Islam.
- Depsos RI. 2007. *Direktorat Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Tuna Susila Direktorat Jendral Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial*. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Dumairy. 1996. *Perekonomian di Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Dwiyanti. 2005. *Kajian Pola Ruang PKL dan Karakteristik dan Aktivitasnya di Kawasan Panbil Kota Batam*. Semarang.
- E. Darmawan. 2009. *Ruang Publik Dalam Arsitektur Kota*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponogoro.
- Eddy Ruchiyat. 1984. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA (UU No. 5 Tahun 1960)*. Bandung: Alumni.
- Eko A. Meinarno. 2011. *Manusia dalam Kebudayaan dan Masyarakat*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Eko Budiharjo. 1997. *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Andi.
- Elizabet B. Hurlock. 1980. *Psikologi Perkembangan suatu Pendekatan Sepanjang Rentang Kehidupan Edisi kelima*. Jakarta: Erlangga.

- Elly M. Setiadi dan Usman Kolip. 2011. *Pengantar Sosiologi: Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori Aflikasi dan Pemecahannya*. Jakarta: Kencana.
- Emil Salim. 1984. *Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan*. Jakarta: Inti Idayu Press.
- Eny Endang Surtiani. 2006. *Faktor-faktor yang Memengaruhi Terciptanya Kawasan Permukiman Kumuh di Kawasan Pusat Kota (Studi Kasus: Kawasan Pancuran, Salatiga)*. Semarang: Tesis Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah Dan Kota, Universitas Diponegoro.
- Eny Purwandari. 2011. *Keluarga, Kontrol Sosial, dan "STRAIN": Model Kontinuitas Delinquency Remaja*. Jurnal Humanitas. Vol. VIII No 01.
- Fidel Miro. 1997. *Sistem Transfortasi Kota: Teori dan Konsep Dasar*. Bandung: Tarsito.
- Gunawan Sumodiningrat. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gunawan Sumodiningrat. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat Dan JPS*, Jakarta: Gramedia.
- Hadi Yunus. 2002. *Struktur Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadi Yunus. 2005. *Manajemen Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hana Karlina Ridwan dan Hana Karlina. 2006. *Agresi pada Siswa-siswa SLTA yang Melakukan dan Tidak Melakukan Tawuran Pelajar*. Tesis yang tidak dipublikasikan. Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.
- Hardi Utomo dan Hakim R. 2008. *Komponen Perancangan Arsitektur Lansekap Prinsip-Unsur dan Aplikasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Harsojo. 1988. *Pengantar Antropologi*. Bandung. Bina Cipta.
- Hasan Sadelly. 1993. *Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

- IB. Mantra. 1992/1993. *Population Development Analysis According to the 1990 Population Census: Mobility Dynamics*. Yogyakarta: Population Studies Center, Gadjah Mada University.
- IB. Mantra. 2009. *Demografi Umum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Iih Soesrodihardjo. 1991. *Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Industri*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ikhsantono. 2009. *Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Pada Sektor Transportasi terhadap Pertumbuhan Sektor Transportasi di Kota Medan*. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- J. de D. Ortuzar dan L.G. Willumsen. 1994. *Modeling Transport*. Second edition. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.
- J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto. 2007. *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*. Jakarta; Kencana.
- J. Gulick. 1969. *Cultural Continuities in the Twentieth Century Middle Eastern Cultures*. Dalam Ira Lapidus, (ed.), *Middle Eastern Cities*, (Berkeley: University of California Press).
- J.E.. Sahetapy. 1992. *Pisau Analisa Kriminologi*. Bandung: Armico.
- Jalaluddin Rahmat. 2002. *Psikologi Agama Edisi Revisi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- James C. Scott. 1994. *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Jeffrey R. Kenworthy. 2006. *The Eco-City: Ten Key Transport and Planning Dimensions Forsustainable City Development*. Perth: Murdoch University.
- John W. Santrock. 2003. *Adolescence Perkembangan Remaja*. Jakarta: Erlangga.
- Josef Riwu Kaho. 2001. *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah: Suatu Studi Perbandingan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Julius. 2003. *Transformasi Ekonomi Rakyat*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Jusman Iskandar. 2002. *Bahan-bahan Perkuliahan Teori Sosiologi*. Bandung: Program Pasca Sarjana UIN Bandung.

- K. Sunarto. 2004. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Karl J. Pelzer. 1991. *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kartini Kartono. 2003. *Patologi Sosial 2 Kenakalan Remaja*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Kartini Kartono. 2007. *Psikologi Anak (Psikologi Perkembangan)*. Bandung: Mandar Maju.
- Khomarudin. 1997. *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. Jakarta: Yayasan Real Estate Indonesia, Rakasindo.
- Koenjtraningrat. 1990. *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara Baru.
- Kunowijoyo. 1991. *Paradigma Islam: Interpretasi Untuk Aksi*. Bandung: Mizan.
- Kuntowijoyo. 1993. *Radikalisasi Petani*. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- M. Mustofa. 1998. *Perkelahian Massal Pelajar antarsekolah di DKI Jakarta: Studi Kasus Berganda, Rekonstruksi Berdasarkan Paradigma Konstruktivisme*. Disertasi (Tidak Diterbitkan). Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.
- M. Sitorus. 1994. *Berkenalan Dengan Sosiologi 2*. Jakarta: Erlangga.
- M. Tauchid. 1953. *Masalah Agraria*. Bagian Pertama. Jakarta: Tjakrawala.
- Made Darma Weda. 1996. *Kriminologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mahfud. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Marco Kusumawijaya. 2006. *Kota Rumah Kita*. Jakarta: Borneo.
- Marlina. 2009. *Peradilan Pidana Anak di Indonesia: Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*. Medan: Refika Aditama.

- Mas Ahmad Santosa. *Good governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL.
- Mc. Gee dan Yeung. 1977. *Hawkers In South East Asian Cities: Planning For The Bazaar Economy*. Ottawa, Canada: Penerbit Internasional Development Research Centre.
- Michael Laurie. 1994. *Arsitektur Pertamanan*. Bandung: Intermatra
- Miftah A. Andisti dan Ritandiyono. 2008. *Religiusitas dan Perilaku Seks Bebas pada Dewasa Awal*. Jurnal Psikologi. Vol. 1. No. 2.
- MM. Billah. 2001. *Good Governance dan Kontrol Sosial*. Jurnal Prisma. Jakarta: LP3ES.
- Moeljatno. 2001. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Muana Nanga. 2005. *Makro Ekonomi Teori, Masalah, dan Kebijakan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muljanto Sumardi dan Hans Dieter Evers (editor). 1982. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mulyana W. kusumah. 1981. *Aneka Permasalahan dalam Ruang lingkup Kriminologi*. Bandung: Granesia.
- Munandar Soelaiman. 1993. *Dinamika Masyarakat Transisi*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Murtha Muthari. 1995. *Masyarakat dan Sejarah*. Bandung: Mizan.
- N. Gregory Mankiw. 2003. *Makroekonomi (Edisi Enam)*. Jakarta: Erlangga.
- Nasution. 1996. *Manajemen Transfortasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ninik Widiyanti dan Panji Anaroga. 1987. *Perkembangan Kejahatan dan Masalahnya Ditinjau dari Segi Kriminologi dan Sosial*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Odi Salahuddin. 2000. *Anak Jalanan Perempuan*. Semarang: Yayasan Setara.
- Ofyar Z. Tamin. 1997. *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*. Bandung: Jurusan Teknik Sipil Institut Teknologi Bandung.

- Oman Sukmana. 2005. *Sosiologi Politik dan Ekonomi*. Malang: UMM Press.
- Parsudi Suparlan. 2000. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Patrick Mc. Auslan. 1986. *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. Jakarta: Gramedia.
- Paul Doyle Jonson. 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern I*. Jakarta: Gramedia.
- Paulus Hariyono. 2007. *Sosiologi Kota untuk Arsitek*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Peraturan Pemerintah RI No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Priyono Tjiptoherijanto. 1999. *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Proceedings of the Joint UN/UNESCO, *Urbanizations in Asia and Far East*, A Seminar held in Calcutta. 1959.
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibyo. 1990. *Cetakan ketiga Puluh Tiga, Kitab Undang-Undang Hukum Perdaata*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- R.E. Soeriatmadja. 2000. *Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Departemen Pendidikan Nasional.
- R.M. Sundrum. 1987. *Distribusi Pendapatan, Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES BPS.
- Rahardja dan Manurung. 2004. *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Indonesia*. Jakarta: FEUI.
- Rahardjo Adisasmita. 2010. *Pembangunan Kota Optimum, Efisien dan Mandiri*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Raldi Hendro Kustur. 2001. *Dimensi Keruangn Kota*. Jakarta: UI Press.
- Retno Widjajanti. 2009. *Karakteristik Pedagang Kaki Lima pada Kawasan Komersial di Pusat Kota: Studi Kasus: Simping Lima Semarang*. Jurnal Teknik, Vol. 30., No.3, tahun 2009.

- Rob White. 2008. *Geng Remaja Fenomena dan Tragedi Geng Remaja di Dunia*. Yogyakarta.
- Rosita Endang Kusmaryani. 2009. Disampaikan dalam kegiatan penyuluhan "*Upaya Penyelamatan Generasi Muda Melalui Penyuluhan Pengetahuan Bahaya dan Cara Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba*" tanggal 8 September 2009.
- Rozali Abdullah. 2001. *Pelaksanaan Otonomi Luas*. Jakarta: Rajawali.
- Rudiyantono. 2000. *Model Program Intervensi dalam Penanggulangan Permukiman Kumuh Perkotaan: Studi Kasus Permukiman Penerima Program Intervensi di Surabaya*. Surabaya: Program Pasca Sarjana Teknik Arsitektur Institut Teknologi Sepuluh November.
- Rusli Ramli. 1992. *Sektor Informal Perkotaan: Pedagang PKL*. Jakarta: Penerbit Ind-Hill-Co.
- S. Meno dan Mustamin Alwi. 1992. *Antropologi Perkotaan*. Jakarta: Rajawali Press.
- S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sadono Sukirno. 1989. *Ekonomi Pembangunan: Teori dan Kebijakan*. Jakarta: Erlangga.
- Sadono Sukirno. 2011. *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Safari Imam Asy'ari. 1993. *Sosiologi Kota dan Desa*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Said Rusli. 1981. *Pengantar Ilmu Kependudukan*. Jakarta: LP3ES.
- Saiful Mujani. *Draf Proposal Penelitian tentang Good Governance*. Tidak dipublikasikan.
- Sajogyo. 1982. *Bunga Rampai Perekonomian Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sarlito S. Wirawan. 1989. *Psikologi Remaja*. Jakarta: Rajawali.
- Sarlito W. Sarwono. 2010. *Psikologi Remaja Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Sartono Kartodirjo. 1992. *Ratu Adil*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Singgih D. Gunarsa. 1989. *Psikologi Remaja*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Soedjono Dirdjosisworo. 1983. *Penanggulangan Kejahatan*. Cetakan Ketiga. Bandung: Alumni.
- Soedjono Dirdjosisworo. 1996. *Anatomi Kejahatan di Indonesia*. Bandung: Granesia.
- Soegijoko dan Kusbiantoro. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati Sugijanto, dkk (editor). 2005. *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*. Jakarta: Yayasan Sugijanto Soegijoko.
- Soemarsaid Moertono. 1985. *Negara dan Usaha Bina-Neagara di Jawa Masa Lampau, Studi tentang Masa Mataram II Abad XVI Sampai XIX*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soerjono Soekanto. 1984. *Antropologi Hukum: Pengembangan Ilmu Hukum Adat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soerjono Soekanto. 1990. *Sosiologi Keluarga: Tentang Ikhwal Keliarga, Remaja dan Anak*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soerjono Soekanto. 2004. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soetomo Sugiono. 2013. *Urbanisasi dan Morfologi. Proses Perkembangan Peradaban dan Wadah Ruangnya Menuju Ruang yang Manusiawi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sony Sumarsono. 2003. *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenaga Kerjaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sri Kurniasih. 2007. *Usaha Perbaikan Pemukiman Kumuh di Petukangan Utara Jakarta Selatan*. Jakarta: Penelitian.
- Sudarsono. 1991. *Kenakalan Remaja*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Sujoko. 2010. *Hubungan antara Keluarga Broken Home, Pola Asuh Orangtua dan Interaksi Teman Sebaya dengan Kenakalan Remaja*. Tesis Universitas Setia Budi Surakarta.
- Surya Mulandar (ed.). 1996. *Dehumanisasi Anak Marginal: Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*. Bandung: Akatiga.
- Suwardjoko Warpani. 2002. *Pengelolaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. Bandung: Penerbit ITB.
- Suwarsono. 2006. *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Syamsu Yusuf. 2009. *Psikologi Perkembangan Anak dan Remaja*. Bandung: Rosda Karya.
- T.H. Mulyani. 2006 . *Arsitektur Ekologis* . Yogyakarta: Kanisius.
- Tata Sudrajat. 2008. *Standar Pelayanan Sosial Anak Jalanan Melalui Lembaga*. Jakarta: Dirjen Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Anak Jalanan.
- Teguh Yuwono, ed. 2001. *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Berdasar Paradigma Baru*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Titisari, Ema Yunita dan Farid Kurniawan. 1999. *Kajian Permukiman Desa Pinggiran Kota; Mengukur Tingkat Kekumuhan Kampung*. Surabaya: Institut Teknologi Sepuluh November.
- Tjuk Kuswartojo. 2005. *Perumahan dan Pemukiman di Indonesia*. Bandung: Penerbit ITB.
- Topo Santoso dan Eva Achjani Zulva. 2010. *Kriminologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Topo Santoso. 2003. *Kriminologi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tri Pranadji Saptana dan Roosgandha. 2003. *Transformasi Kelembagaan Tradisional Untuk Menunjang Ekonomi Kerakyatan di Pedesaan (Studi Kasus di Provinsi Bali dan Bengkulu)*. Bengkulu: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- W. Riawan Tjandra. 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo.

- Widiastuti, Wahyu. 2002. *Dampak Adegan Kekerasan di Televisi terhadap Perilaku Agresif Remaja Perkotaan*. Bengkulu: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Bengkulu.
- Wilbert Moore. 1965. *The Impact of Industry*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- William J. Goode. 1983. *Sosiologi Keluarga*. Jakarta: Bina Aksara.
- WJS Poerwadarminta. 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Y. Bambang Mulyono. 1993. *Pendekatan Analisis Kenakalan Remaja dan Penanggulangannya*. Yogyakarta: Kansius.
- Yesmil Anwar, dkk. 2013. *Sosiologi untuk Universitas*. Bandung: Refika Aditama.
- Yusuf Al-Qardhawiy. 1999. *Pengantar Kajian Islam*. Yogyakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Zainab Bakir dan Cris Maning (1984). *Angkatan Kerja Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Zakiatus Solikhah. 1999. *Identitas Sosial serta Alasan Keterlibatan dan Ketidakterlibatan Pelajar dalam Tawuran*. Depok: Fakultas Psikologi, Universitas Indonesia.

LAMPIRAN

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 38 TAHUN 2007
TENTANG
PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA
PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DENGAN
RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA**

- Menimbang: Bahwa untuk melaksanakan ketentuan pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan pasal 30 ayat (9) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang penanaman Modal, perlu menetapkan peraturan pemerintah tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan Daerah Provinsi, dan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- Mengingat:
1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2005 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2005 Nomor 108, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

3. Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724).

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI, DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
6. Kebijakan nasional adalah serangkaian aturan yang dapat berupa norma, standar, prosedur dan atau kriteria yang ditetapkan pemerintah sebagai pedoman penyelenggaraan urusan pemerintahan.

BAB III

URUSAN PEMERINTAHAN

Pasal 2

1. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.
3. Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) .

4. Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi:
 - a. Pendidikan
 - b. Kesehatan
 - c. Pekerjaan umum
 - d. Perumahan
 - e. Penataan ruang
 - f. Perencanaan pembangunan
 - g. Perhubungan
 - h. Lingkungan hidup
 - i. Pertahanan
 - j. Kependudukan dan catatan sipil
 - k. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
 - l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtra
 - m. Sosial
 - n. Ketenagakerjaan dan ketrasmigrasian
 - o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah
 - p. Penanaman modal
 - q. Kebudayaan dan pariwisata
 - r. Kepemudaan dan olahraga
 - s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negri
 - t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandingan
 - u. Pemberdayaan masyarakat dan desa
 - v. Statistik

- w. Kearsipan
 - x. Perpustakaan
 - y. Komunikasi dan informatika
 - z. Pertanian dan ketahanan pangan
 - aa. Kehutanan
 - ab. Energi dan sumber daya mineral
 - ac. Kelautan dan perikanan
 - ad. Perdagangan
 - ae. Perindustrian
- (1) Setiap bidang urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terdiri atas sub bidang, dan setiap sub bidang terdiri atas sub-sub bidang
 - (2) Rincian ketiga puluh satu bidang urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat 4 tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari peraturan pemerintah ini.

Pasal 3

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendataan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian.

BAB III

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN

Bagian Kesatu

Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah.

Pasal 4

1. Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antartingkatan dan atau susunan pemerintahan.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan teknis untuk masing-masing sub bidang atau sub-sub bidang urusan pemerintahan diatur dengan peraturan menteri atau kepala lembaga pemerintahan yang bersangkutan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 5

1. Pemerintah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2).
2. Selain mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya
3. sebagaimana tercantum dalam lampiran peraturan pemerintah ini. Khusus untuk urusan pemerintahan bidang penanaman modal, penetapan kebijakan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

Bagian kedua

Urusan Pemerintah Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah

Pasal 6

1. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya.

2. Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Pasal 7

1. Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 2 adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/atau kota, berkaitan dengan pelayanan pelayanan dasar
2. Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
3. Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 2 adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
4. Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 meliputi:
 - a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pertanian;
 - c. Kehutanan;
 - d. Energi dan sumber daya mineral;
 - e. Pariwisata;
 - f. Industri;
 - g. Perdagangan; dan
 - h. Ketransmigrasian.
5. Pertanian urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Pasal 8

- (1) Penyelenggara urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap.
- (2) Pemerintah daerah yang melalaikan penyelenggara urusan pemerintah yang bersifat wajib, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang bersangkutan.
- (3) Sebelum penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemerintah melakukan langkah-langkah pembinaan terlebih dahulu berupa teguran, intruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat pemerintah ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.

Pasal 9

- (1) Menteri/kepala lembaga pemerintah nondepartemen menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan.
- (2) Di dalam menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memerhatikan keserasian hubungan pemerintah dengan pemerintahan daerah dan antarpemerintahan daerah sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (3) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan pemangku kepentingan terkait dan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 10

- (1) Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada pasal 9 ayat (1) dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun.
- (2) Apabila menteri/kepala lembaga pemerintah nondepartemen dalam kurun waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum menetapkan norma, prosedur, standar, dan kriteria maka pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan langsung urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan sampai dengan ditetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria.

Pasal 11

Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1)

Pasal 12

- (1) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran peraturan pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkan peraturan pemerintah ini.
- (2) Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

BAB IV
PENGELOLAAN URUSAN PEMERINYAHAN LINTAS DAERAH

Pasal 13

- (1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait.
- (2) Tata cara pengelolaan bersama urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

BAB V
URUSAN PEMERINTAHAN SISA

Pasal 14

- (1) Urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran peraturan pemerintah ini menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1)
- (2) Dalam hal pemerintahan daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota akan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran peraturan pemerintahan ini terlebih dahulu mengusulkan kepada pemerintah melalui menteri dalam negeri untuk mendapat penetapannya.

Pasal 15

- (1) Menteri/kepala lembaga pemerintah nondepartemen menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk pelaksanaan urusan sisa.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) berlaku juga bagi norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk urusan sisa.

BAB VI
PENYELENGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN
Pasal 16

- (1) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2), pemerintah dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri;
 - b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi, atau
 - c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4), pemerintah dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri;
 - b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi; atau
 - c. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerinthan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
- (3) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah provinsi dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri; atau
 - b. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asa tugas pembantuan.

- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah kabupaten/kota dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri; atau
 - b. Menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pasal 17

- (1) Urusan pemerintahan selain yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) yang menyelenggarakannya oleh pemerintah ditugaskan penyelenggaraannya kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila daerah pemerintahan telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.
- (2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.
- (3) Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana diatur pada ayat (1) dan ayat (2) disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan.
- (4) Penyerahan urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna serta berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyerahan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan presiden.

BAB VII

PEMBINAAN URUSAN PEMERUNYAHAN

Pasal 18

- (1) Pemerintahan berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintahan daerah untuk mendukung kemampuan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.
- (2) Apabila pemerintahan daerah ternyata belum juga mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah dilakukan pembinaan sebagaimana dimaksud ada ayat (1) maka untuk sementara penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pemerintah.
- (3) Pemerintah menyerahkan kembali penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) apabila pemerintahan daerah telah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang belum mampu dilaksanakan oleh pemerintahan daerah diatur dengan peraturan presiden.

Pasal 19

- (1) Khusus untuk pemerintahan Daerah Provinsi DKI Jakarta rincian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota sebagaimana tertuang dalam lampiran peraturan pemerintah ini secara otomatis menjadi kewenangan provinsi .
- (2) Urusan pemerintahan di provinsi Papua dan Provinsi Nangroe Aceh Darusalam berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus daerah yang bersangkutan .

BAB IX

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 20

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan pembagaian urusan pemerintahan, wajib mendasarkan dan menyesuaikan dengan peraturan pemerintah ini.

Pasal 21

Pada saat peraturan pemerintah ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah ini.

Pasal 22

Pada saat berlakunya peraturan pemerintah ini, maka peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952) dan semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 23

Peraturan pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan peraturan pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 9 juli 2007
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta pada tanggal 9 juli 2007
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK
INDONESIA
ttd.
ANDI MATTALATTA
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2007
NOMOR 82

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 23 TAHUN 2002**

**TENTANG
PERLINDUNGAN ANAK**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang merupakan hak asasi manusia;
- b. bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya;
- c. bahwa anak adalah tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan;
- d. bahwa agar setiap anak kelak mampu memikul tanggung jawab tersebut, maka ia perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial, dan berakhlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi;
- e. bahwa untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya;

- f. bahwa berbagai undang-undang hanya mengatur hal-hal tertentu mengenai anak dan secara khusus belum mengatur keseluruhan aspek yang berkaitan dengan perlindungan anak;
- g. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut pada huruf a, b, c, d, e, dan f perlu ditetapkan Undang-undang tentang Perlindungan Anak;

Mengingat:

- 1. Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), Pasal 21, Pasal 28B ayat (2), dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3143);
- 3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on The Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3277);
- 4. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3668);
- 5. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3670);
- 6. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment (Konvensi ILO mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja) (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3835);
- 7. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);

8. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action for The Elimination of The Worst Forms of Child Labour (Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak) (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3941);

Dengan persetujuan:

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PERLINDUNGAN ANAK.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.
2. Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
3. Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri atas suami istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya, atau keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga.
4. Orang tua adalah ayah dan/atau ibu kandung, atau ayah dan/atau ibu tiri, atau ayah dan/atau ibu angkat.

5. Wali adalah orang atau badan yang dalam kenyataannya menjalankan kekuasaan asuh sebagai orang tua terhadap anak.
6. Anak terlantar adalah anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial.
7. Anak yang menyandang cacat adalah anak yang mengalami hambatan fisik dan/atau mental sehingga mengganggu pertumbuhan dan perkembangannya secara wajar.
8. Anak yang memiliki keunggulan adalah anak yang mempunyai kecerdasan luar biasa, atau memiliki potensi dan/atau bakat istimewa.
9. Anak angkat adalah anak yang haknya dialihkan dari lingkungan kekuasaan keluarga orang tua, wali yang sah, atau orang lain yang bertanggung jawab atas perawatan, pendidikan, dan membesarkan anak tersebut, ke dalam lingkungan keluarga orang tua angkatnya berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.
10. Anak asuh adalah anak yang diasuh oleh seseorang atau lembaga, untuk diberikan bimbingan, pemeliharaan, perawatan, pendidikan, dan kesehatan, karena orang tuanya atau salah satu orang tuanya tidak mampu menjamin tumbuh kembang anak secara wajar.
11. Kuasa asuh adalah kekuasaan orang tua untuk mengasuh, mendidik, memelihara, membina, melindungi, dan menumbuhkembangkan anak sesuai dengan agama yang dianutnya dan kemampuan, bakat, serta minatnya.
12. Hak anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara.
13. Masyarakat adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan organisasi sosial dan/atau organisasi kemasyarakatan.
14. Pendamping adalah pekerja sosial yang mempunyai kompetensi profesional dalam bidangnya.

15. Perlindungan khusus adalah perlindungan yang diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.
16. Setiap orang adalah orang perseorangan atau korporasi.
17. Pemerintah adalah Pemerintah yang meliputi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

BAB II

ASAS DAN TUJUAN

Pasal 2

Penyelenggaraan perlindungan anak berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-Hak Anak meliputi:

- a. nondiskriminasi;
- b. kepentingan yang terbaik bagi anak;
- c. hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. penghargaan terhadap pendapat anak.

Pasal 3

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan

diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

BAB III

HAK DAN KEWAJIBAN ANAK

Pasal 4

Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 5

Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan.

Pasal 6

Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua.

Pasal 7

- (1) Setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri.
- (2) Dalam hal karena suatu sebab orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anak, atau anak dalam keadaan terlantar maka anak tersebut berhak diasuh atau diangkat sebagai anak asuh atau anak angkat oleh orang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 8

Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan fisik, mental, spiritual, dan sosial.

Pasal 9

- (1) Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.
- (2) Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.

Pasal 10

Setiap anak berhak menyatakan dan didengar pendapatnya, menerima, mencari, dan memberikan informasi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya demi pengembangan dirinya sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan.

Pasal 11

Setiap anak berhak untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, berekreasi, dan berkreasi sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya demi pengembangan diri.

Pasal 12

Setiap anak yang menyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.

Pasal 13

- (1) Setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan: a. diskriminasi; b. eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual; c. penelantaran; d. kekerasan, kekerasan, dan penganiayaan; e. ketidakadilan; dan f. perlakuan salah lainnya.
- (2) Dalam hal orang tua, wali atau pengasuh anak melakukan segala bentuk perlakuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pelaku dikenakan pemberatan hukuman.

Pasal 14

Setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri, kecuali jika ada alasan dan/atau aturan hukum yang sah menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir.

Pasal 15

Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari: a. penyalahgunaan dalam kegiatan politik; b. pelibatan dalam sengketa bersenjata; c. pelibatan dalam kerusuhan sosial; d. pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan; dan e. pelibatan dalam peperangan.

Pasal 16

- (1) Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.
- (2) Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum.
- (3) Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.

Pasal 17

- (1) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk: a. mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa; b. memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan c. membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.
- (2) Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan.

Pasal 18

Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya.

Pasal 19

Setiap anak berkewajiban untuk:

- a. menghormati orang tua, wali, dan guru;
- b. mencintai keluarga, masyarakat, dan menyayangi teman;
- c. mencintai tanah air, bangsa, dan negara;
- d. menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya; dan e. melaksanakan etika dan akhlak yang mulia.

BAB IV

KEWAJIBAN DAN TANGGUNG JAWAB

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 20

Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.

Bagian Kedua
Kewajiban dan Tanggung Jawab
Negara dan Pemerintah

Pasal 21

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnis, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.

Pasal 22

Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Pasal 23

- (1) Negara dan pemerintah menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan anak dengan memerhatikan hak dan kewajiban orang tua, wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak.
- (2) Negara dan pemerintah mengawasi penyelenggaraan perlindungan anak.

Pasal 24

Negara dan pemerintah menjamin anak untuk mempergunakan haknya dalam menyampaikan pendapat sesuai dengan usia dan tingkat kecerdasan anak.

Bagian Ketiga
Kewajiban dan Tanggung Jawab Masyarakat

Pasal 25

Kewajiban dan tanggung jawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui kegiatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Bagian Keempat

Kewajiban dan Tanggung Jawab Keluarga dan Orang tua

Pasal 26

- (1) Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk: a. mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak; b. menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; dan c. mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak.
- (2) Dalam hal orang tua tidak ada, atau tidak diketahui keberadaannya, atau karena suatu sebab, tidak dapat melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya, maka kewajiban dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat beralih kepada keluarga, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB V

KEDUDUKAN ANAK

Bagian Kesatu

Identitas Anak

Pasal 27

- (1) Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya.
- (2) Identitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran.
- (3) Pembuatan akta kelahiran didasarkan pada surat keterangan dari orang yang menyaksikan dan/atau membantu proses kelahiran.

- (4) Dalam hal anak yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya, pembuatan akta kelahiran untuk anak tersebut didasarkan pada keterangan orang yang menemukannya.

Pasal 28

- (1) Pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab pemerintah yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah-rendahnya pada tingkat kelurahan/desa.
- (2) Pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus diberikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diajukannya permohonan.
- (3) Pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dikenai biaya.
- (4) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat-syarat pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua

Anak yang Dilahirkan dari Perkawinan Campuran

Pasal 29

- (1) Jika terjadi perkawinan campuran antarawarga negara Republik Indonesia dan warga negara asing, anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut berhak memperoleh kewarganegaraan dari ayah atau ibunya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam hal terjadi perceraian dari perkawinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), anak berhak untuk memilih atau berdasarkan putusan pengadilan, berada dalam pengasuhan salah satu dari kedua orang tuanya.
- (3) Dalam hal terjadi perceraian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), sedangkan anak belum mampu menentukan pilihan dan ibunya berkewarganegaraan Republik Indonesia, demi

kepentingan terbaik anak atau atas permohonan ibunya, pemerintah berkewajiban mengurus status kewarganegaraan Republik Indonesia bagi anak tersebut.

BAB VI

KUASA ASUH

Pasal 30

- (1) Dalam hal orang tua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, melalaikan kewajibannya, terhadapnya dapat dilakukan tindakan pengawasan atau kuasa asuh orang tua dapat dicabut.
- (2) Tindakan pengawasan terhadap orang tua atau pencabutan kuasa asuh sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui penetapan pengadilan.

Pasal 31

- (1) Salah satu orang tua, saudara kandung, atau keluarga sampai derajat ketiga, dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan pengadilan tentang pencabutan kuasa asuh orang tua atau melakukan tindakan pengawasan apabila terdapat alasan yang kuat untuk itu.
- (2) Apabila salah satu orang tua, saudara kandung, atau keluarga sampai dengan derajat ketiga, tidak dapat melaksanakan fungsinya, maka pencabutan kuasa asuh orang tua sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat juga diajukan oleh pejabat yang berwenang atau lembaga lain yang mempunyai kewenangan untuk itu.
- (3) Penetapan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menunjuk orang perseorangan atau lembaga pemerintah/masyarakat untuk menjadi wali bagi yang bersangkutan.
- (4) Perseorangan yang melaksanakan pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus seagama dengan agama yang dianut anak yang akan diasuhnya.

Pasal 32

Penetapan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) sekurang-kurangnya memuat ketentuan:

- a. tidak memutuskan hubungan darah antara anak dan orang tua kandungnya;
- b. tidak menghilangkan kewajiban orang tuanya untuk membiayai hidup anaknya; dan
- c. batas waktu pencabutan.

BAB VII PERWALIAN

Pasal 33

- (1) Dalam hal orang tua anak tidak cakap melakukan perbuatan hukum, atau tidak diketahui tempat tinggal atau keberadaannya, maka seseorang atau badan hukum yang memenuhi persyaratan dapat ditunjuk sebagai wali dari anak yang bersangkutan.
- (2) Untuk menjadi wali anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui penetapan pengadilan.
- (3) Wali yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) agamanya harus sama dengan agama yang dianut anak.
- (4) Untuk kepentingan anak, wali sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib mengelola harta milik anak yang bersangkutan.
- (5) Ketentuan mengenai syarat dan tata cara penunjukan wali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 34

Wali yang ditunjuk berdasarkan penetapan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, dapat mewakili anak untuk melakukan perbuatan hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak.

Pasal 35

- (1) Dalam hal anak belum mendapat penetapan pengadilan mengenai wali, maka harta kekayaan anak tersebut dapat diurus oleh Balai Harta Peninggalan atau lembaga lain yang mempunyai kewenangan untuk itu.
- (2) Balai Harta Peninggalan atau lembaga lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertindak sebagai wali pengawas untuk mewakili kepentingan anak.
- (3) Pengurusan harta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus mendapat penetapan

Pasal 36

- (1) Dalam hal wali yang ditunjuk ternyata di kemudian hari tidak cakap melakukan perbuatan hukum atau menyalahgunakan kekuasaannya sebagai wali, maka status perwaliannya dicabut dan ditunjuk orang lain sebagai wali melalui penetapan pengadilan.
- (2) Dalam hal wali meninggal dunia, ditunjuk orang lain sebagai wali melalui penetapan pengadilan.

BAB VIII

PENGASUHAN DAN PENGANGKATAN ANAK

Bagian Kesatu

Pengasuhan Anak

Pasal 37

- (1) Pengasuhan anak ditujukan kepada anak yang orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anaknya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial.
- (2) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu.

- (3) Dalam hal lembaga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlandaskan agama, anak yang diasuh harus yang seagama dengan agama yang menjadi landasan lembaga yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal pengasuhan anak dilakukan oleh lembaga yang tidak berlandaskan agama, maka pelaksanaan pengasuhan anak harus memerhatikan agama yang dianut anak yang bersangkutan.
- (5) Pengasuhan anak oleh lembaga dapat dilakukan di dalam atau di luar Panti Sosial.
- (6) Perseorangan yang ingin berpartisipasi dapat melalui lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Pasal 38

- (1) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, dilaksanakan tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnis, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.
- (2) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diselenggarakan melalui kegiatan bimbingan, pemeliharaan, perawatan, dan pendidikan secara berkesinambungan, serta dengan memberikan bantuan biaya dan/atau fasilitas lain, untuk menjamin tumbuh kembang anak secara optimal, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial, tanpa memengaruhi agama yang dianut anak.

Bagian Kedua

Pengangkatan Anak

Pasal 39

- (1) Pengangkatan anak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak dan dilakukan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Pengangkatan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak memutuskan hubungan darah antara anak yang diangkat dan orang tua kandungnya.
- (3) Calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat. (4) Pengangkatan anak oleh warga negara asing hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir. (5) Dalam hal asal usul anak tidak diketahui, maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.

Pasal 40

- (1) Orang tua angkat wajib memberitahukan kepada anak angkatnya mengenai asal usulnya dan orang tua kandungnya.
- (2) Pemberitahuan asal usul dan orang tua kandungnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan memerhatikan kesiapan anak yang bersangkutan.

Pasal 41

- (1) Pemerintah dan masyarakat melakukan bimbingan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengangkatan anak.
- (2) Ketentuan mengenai bimbingan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB IX

PENYELENGGARAAN PERLINDUNGAN

Bagian Kesatu

Agama

Pasal 42

- (1) Setiap anak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya.

- (2) Sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang dipeluk anak mengikuti agama orang tuanya.

Pasal 43

- (1) Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam memeluk agamanya.
- (2) Perlindungan anak dalam memeluk agamanya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak.

Bagian Kedua

Kesehatan

Pasal 44

- (1) Pemerintah wajib menyediakan fasilitas dan menyelenggarakan upaya kesehatan yang komprehensif bagi anak, agar setiap anak memperoleh derajat kesehatan yang optimal sejak dalam kandungan.
- (2) Penyediaan fasilitas dan penyelenggaraan upaya kesehatan secara komprehensif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) didukung oleh peran serta masyarakat.
- (3) Upaya kesehatan yang komprehensif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, baik untuk pelayanan kesehatan dasar maupun rujukan.
- (4) Upaya kesehatan yang komprehensif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan secara cuma-cuma bagi keluarga yang tidak mampu.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 45

- (1) Orang tua dan keluarga bertanggung jawab menjaga kesehatan anak dan merawat anak sejak dalam kandungan.
- (2) Dalam hal orang tua dan keluarga yang tidak mampu melaksanakan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka pemerintah wajib memenuhinya.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 46

Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib mengusahakan agar anak yang lahir terhindar dari penyakit yang mengancam kelangsungan hidup dan/atau menimbulkan kecacatan.

Pasal 47

- (1) Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib melindungi anak dari upaya transplantasi organ tubuhnya untuk pihak lain.
- (2) Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib melindungi anak dari perbuatan:
 - a. pengambilan organ tubuh anak dan/atau jaringan tubuh anak tanpa memerhatikan kesehatan anak;
 - b. jual beli organ dan/atau jaringan tubuh anak; dan
 - c. penelitian kesehatan yang menggunakan anak sebagai objek penelitian tanpa seizin orang tua dan tidak mengutamakan kepentingan yang terbaik bagi anak.

Bagian Ketiga

Pendidikan

Pasal 48

Pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal 9 (sembilan) tahun untuk semua anak.

Pasal 49

Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan.

Pasal 50

Pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diarahkan pada:

- a. pengembangan sikap dan kemampuan kepribadian anak, bakat, kemampuan mental dan fisik sampai mencapai potensi mereka yang optimal;
- b. pengembangan penghormatan atas hak asasi manusia dan kebebasan asasi;
- c. pengembangan rasa hormat terhadap orang tua, identitas budaya, bahasa dan nilai-nilainya sendiri, nilai-nilai nasional di mana anak bertempat tinggal, dari mana anak berasal, dan peradaban-peradaban yang berbeda-beda dari peradaban sendiri;
- d. persiapan anak untuk kehidupan yang bertanggung jawab; dan
- e. pengembangan rasa hormat dan cinta terhadap lingkungan hidup.

Pasal 51

Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa.

Pasal 52

Anak yang memiliki keunggulan diberikan kesempatan dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan khusus.

Pasal 53

- (1) Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil.
- (2) Pertanggung jawaban pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) termasuk pula mendorong masyarakat untuk berperan aktif.

Pasal 54

Anak di dalam dan di lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah atau teman-temannya di dalam sekolah yang bersangkutan, atau lembaga pendidikan lainnya.

Bagian Keempat

Sosial

Pasal 55

- (1) Pemerintah wajib menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga.
- (2) Penyelenggaraan pemeliharaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan oleh lembaga masyarakat.

- (3) Untuk menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan anak terlantar, lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dapat mengadakan kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait.
- (4) Dalam hal penyelenggaraan pemeliharaan dan perawatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), pengawasannya dilakukan oleh Menteri Sosial.

Pasal 56

- (1) Pemerintah dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu anak, agar anak dapat:
 - a. berpartisipasi;
 - b. bebas menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan hati nurani dan agamanya;
 - c. Bebas menerima informasi lisan atau tertulis sesuai dengan tahapan usia dan perkembangan anak;
 - d. bebas berserikat dan berkumpul;
 - e. bebas beristirahat, bermain, berekreasi, berkreasi, dan berkarya seni budaya; dan
 - f. memperoleh sarana bermain yang memenuhi syarat kesehatan dan keselamatan.
- (2) Upaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikembangkan dan disesuaikan dengan usia, tingkat kemampuan anak, dan lingkungannya agar tidak menghambat dan mengganggu perkembangan anak.

Pasal 57

Dalam hal anak terlantar karena suatu sebab orang tuanya melalaikan kewajibannya, maka lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, keluarga, atau pejabat yang berwenang dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk menetapkan anak sebagai anak terlantar.

Pasal 58

- (1) Penetapan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 sekaligus menetapkan tempat penampungan, pemeliharaan, dan perawatan anak terlantar yang bersangkutan.
- (2) Pemerintah atau lembaga yang diberi wewenang wajib menyediakan tempat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Bagian Kelima

Perlindungan Khusus

Pasal 59

Pemerintah dan lembaga negara lainnya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak tereksplorasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan dan perdagangan, anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak yang menyandang cacat, dan anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Pasal 60

Anak dalam situasi darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 terdiri atas:

- a. anak yang menjadi pengungsi;
- b. anak korban kerusuhan;
- c. anak korban bencana alam; dan
- d. anak dalam situasi konflik bersenjata.

Pasal 61

Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi pengungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum humaniter.

Pasal 62

Perlindungan khusus bagi anak korban kerusuhan, korban bencana, dan anak dalam situasi konflik bersenjata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 huruf b, huruf c, dan huruf d, dilaksanakan melalui:

- a. pemenuhan kebutuhan dasar yang terdiri atas pangan, sandang, pemukiman, pendidikan, kesehatan, belajar dan berekreasi, jaminan keamanan, dan persamaan perlakuan; dan
- b. pemenuhan kebutuhan khusus bagi anak yang menyandang cacat dan anak yang mengalami gangguan psikososial.

Pasal 63

Setiap orang dilarang merekrut atau memperlakui anak untuk kepentingan militer dan/atau lainnya dan membiarkan anak tanpa perlindungan jiwa.

Pasal 64

- (1) Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 meliputi anak yang berkonflik dengan hukum dan anak korban tindak pidana, merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.
- (2) Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan melalui:
 - a. perlakuan atas anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak;

- b. penyediaan petugas pendamping khusus anak sejak dini;
 - c. penyediaan sarana dan prasarana khusus;
 - d. penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan yang terbaik bagi anak;
 - e. pemantauan dan pencatatan terus-menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum;
 - f. pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orang tua atau keluarga; dan g. perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.
- (3) Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan melalui:
- a. upaya rehabilitasi, baik dalam lembaga maupun di luar lembaga;
 - b. upaya perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi;
 - c. pemberian jaminan keselamatan bagi saksi korban dan saksi ahli, baik fisik, mental, maupun sosial; dan
 - d. pemberian aksesibilitas untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan perkara.

Pasal 65

- (1) Perlindungan khusus bagi anak dari kelompok minoritas dan terisolasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui penyediaan prasarana dan sarana untuk dapat menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya sendiri, dan menggunakan bahasanya sendiri.
- (2) Setiap orang dilarang menghalang-halangi anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya, dan

menggunakan bahasanya sendiri tanpa mengabaikan akses pembangunan masyarakat dan budaya.

Pasal 66

- (1) Perlindungan khusus bagi anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.
- (2) Perlindungan khusus bagi anak yang dieksploitasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
 - b. pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi; dan
 - c. pelibatan berbagai instansi pemerintah, perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap anak secara ekonomi dan/atau seksual.
- (3) Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksploitasi terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 67

Perlindungan khusus bagi anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, dan terlibat dalam produksi dan distribusinya, dilakukan melalui upaya pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat. Setiap orang dilarang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam penyalahgunaan, produksi dan distribusi napza sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 68

Perlindungan khusus bagi anak korban penculikan, penjualan, dan perdagangan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui upaya pengawasan, perlindungan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh pemerintah dan masyarakat. Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan penculikan, penjualan, atau perdagangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 69

Perlindungan khusus bagi anak korban kekerasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 meliputi kekerasan fisik, psikis, dan seksual dilakukan melalui upaya: penyebarluasan dan sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang melindungi anak korban tindak kekerasan; dan pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi. Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan kekerasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 70

Perlindungan khusus bagi anak yang menyandang cacat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui upaya: perlakuan anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak anak; pemenuhan kebutuhan-kebutuhan khusus; dan memperoleh perlakuan yang sama dengan anak lainnya untuk mencapai integrasi sosial sepenuh mungkin dan pengembangan individu. Setiap orang dilarang memperlakukan anak dengan mengabaikan pandangan mereka secara diskriminatif, termasuk labelisasi dan penyetaraan dalam pendidikan bagi anak-anak yang menyandang cacat.

Pasal 71

Perlindungan khusus bagi anak korban perlakuan salah dan penelantaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui pengawasan, pencegahan, perawatan, dan rehabilitasi oleh

pemerintah dan masyarakat. Setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam situasi perlakuan salah, dan penelantaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

BAB X

PERAN MASYARAKAT

Pasal 72

- (1) Masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk berperan dalam perlindungan anak.
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh orang perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha, dan media massa.

Pasal 73

Peran masyarakat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB XI

KOMISI PERLINDUNGAN ANAK INDONESIA

Pasal 74

Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen.

Pasal 75

- (1) Keanggotaan Komisi Perlindungan Anak Indonesia terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris, dan 5 (lima) orang anggota.

- (2) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha, dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak.
- (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kelengkapan organisasi, mekanisme kerja, dan pembiayaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 76

Komisi Perlindungan Anak Indonesia bertugas: melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak; memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

BAB XII

KETENTUAN PIDANA

Pasal 77

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindakan:

- a. diskriminasi terhadap anak yang mengakibatkan anak mengalami kerugian, baik materiil maupun moril sehingga menghambat fungsi sosialnya; atau
- b. penelantaran terhadap anak yang mengakibatkan anak mengalami sakit atau penderitaan, baik fisik, mental, maupun sosial,

- c. dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 78

Setiap orang yang mengetahui dan sengaja membiarkan anak dalam situasi darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang diperdagangkan, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), anak korban penculikan, anak korban perdagangan, atau anak korban kekerasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, padahal anak tersebut memerlukan pertolongan dan harus dibantu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 79

Setiap orang yang melakukan pengangkatan anak yang bertentangan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 80

- (1) Setiap orang yang melakukan kekejaman, kekerasan atau ancaman kekerasan, atau penganiayaan terhadap anak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
- (2) Dalam hal anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) luka berat, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

- (3) Dalam hal anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) mati, maka pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
- (4) Pidana ditambah sepertiga dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila yang melakukan penganiayaan tersebut orang tuanya.

Pasal 81

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa anak melakukan persetubuhan dengannya atau dengan orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling sedikit Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku pula bagi setiap orang yang dengan sengaja melakukan tipu muslihat, serangkaian kebohongan, atau membujuk anak melakukan persetubuhan dengannya atau dengan orang lain.

Pasal 82

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan, memaksa, melakukan tipu muslihat, serangkaian kebohongan, atau membujuk anak untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling sedikit Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

Pasal 83

Setiap orang yang memperdagangkan, menjual, atau menculik anak untuk diri sendiri atau untuk dijual, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling sedikit Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

Pasal 84

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan transplantasi organ dan/atau jaringan tubuh anak untuk pihak lain dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 85

- (1) Setiap orang yang melakukan jual beli organ tubuh dan/atau jaringan tubuh anak dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan pengambilan organ tubuh dan/atau jaringan tubuh anak tanpa memerhatikan kesehatan anak, atau penelitian kesehatan yang menggunakan anak sebagai objek penelitian tanpa seizin orang tua atau tidak mengutamakan kepentingan yang terbaik bagi anak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 86

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan tipu muslihat, rangkaian kebohongan, atau membujuk anak untuk memilih agama lain bukan atas kemauannya sendiri, padahal diketahui atau patut

diduga bahwa anak tersebut belum berakal dan belum bertanggung jawab sesuai dengan agama yang dianutnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 87

Setiap orang yang secara melawan hukum merekrut atau memperlakui anak untuk kepentingan militer sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 atau penyalahgunaan dalam kegiatan politik atau pelibatan dalam sengketa bersenjata atau pelibatan dalam kerusuhan sosial atau pelibatan dalam peristiwa yang mengandung unsur kekerasan atau pelibatan dalam peperangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 88

Setiap orang yang mengeksploitasi ekonomi atau seksual anak dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 89

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam penyalahgunaan, produksi atau distribusi narkotika dan/atau psikotropika dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menempatkan, membiarkan, melibatkan, menyuruh melibatkan anak dalam penyalahgunaan, produksi, atau distribusi alkohol dan zat adiktif lainnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh)

tahun dan paling singkat 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan denda paling sedikit Rp 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

Pasal 90

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77, Pasal 78, Pasal 79, Pasal 80, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 83, Pasal 84, Pasal 85, Pasal 86, Pasal 87, Pasal 88, dan Pasal 89 dilakukan oleh korporasi, maka pidana dapat dijatuhkan kepada pengurus dan/atau korporasinya.
- (2) Pidana yang dijatuhkan kepada korporasi hanya pidana denda dengan ketentuan pidana denda yang dijatuhkan ditambah 1/3 (sepertiga) pidana denda masing-masing sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

BAB XIII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 91

Pada saat berlakunya undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

BAB XIV

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 92

Pada saat berlakunya undang-undang ini, paling lama 1 (satu) tahun, Komisi Perlindungan Anak Indonesia sudah terbentuk.

Pasal 93

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan

Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

**Disahkan di Jakarta
pada tanggal 22 Oktober 2002
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI**

**Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 22 Oktober 2002
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
BAMBANG KESOWO
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2002
NOMOR 109**

**Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan II
Ttd.
Edy Sudibyo**

BIOGRAFI PENULIS

Penulis bernama lengkap *Adon Nasrullah Jamaludin*. Lahir di Bekasi pada tanggal 27 Maret 1972. Hingga sekarang penulis tinggal di Kp. Calingcing RT/RW 02/04 Desa/Kecamatan Kersamanah Kabupaten Garut. Bisa dihubungi lewat e-mail *adon.nasrullah@yahoo.co.id*. Atau kontak ke nomor 081322127676

Pendidikan Dasarnya hingga SLTP dihabiskan di Kota Bekasi. Di antaranya SDN Pulopanjang di Sukatani-Bekasi lulus pada tahun 1985, kemudian ke Madrasah Tsanawiyah di Sukatani-Bekasi lulus tahun 1988, selanjutnya ke PGAN Cilamaya-Karawang lulus tahun 1991. Setelah itu melanjutkan ke S-1 IAIN Jurusan Dakwah Fakultas Ushuluddin UIN SGD Bandung lulus pada tahun 1996, dan melanjutkan pula ke S-2 UIN Sunan Gunung Djati Bandung lulus pada tahun 2003. Tahun 2011 penulis melanjutkan ke Jenjang S-3 Program Doktor, lulus tahun 2013.

Sejak 1997 penulis diangkat menjadi dosen tetap pada mata kuliah Sosiologi di Jurusan Sosiologi Fakultas Ushuluddin UIN SGD Bandung. Sejak tahun 2012 hingga sekarang menjadi dosen tetap di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Selama menjadi dosen, penulis telah menduduki beberapa jabatan di Fakultas di antaranya Sekretaris Jurusan Da'wah tahun 1997, Sekretaris Jurusan Sosiologi selama dua periode (1998-2006), kemudian Ketua Laboratorium (2007-2009), ketua Jurusan Sosiologi (2009-2012), ketua Jurusan Perbandingan Agama (2012-2013) dan terakhir Ketua Laboratorium di Fisip UIN Sunan Gunung Djati Bandung.



Beberapa karya ilmiah yang pernah ditulisnya berbentuk buku daras di antaranya *Metode Penulisan Skripsi Untuk Mahasiswa* (2010), *Sejarah Program Studi Sosiologi Fak. Ushuluddin* (2009), *Sosiologi Agama* (2011), *Metode Penelitian Kualitatif* (2013) dan *Sosiologi Perkotaan* (2014). Sedangkan karya lainnya seperti *Nafas Islam Jilid 1 dan 2* (2009), *Untaian Hikmah di Malam Ramadhan* (2008), *Kisah dan Hikmah: Kumpulan Kisah Teladan Kehidupan Anak Zaman* (2010).

